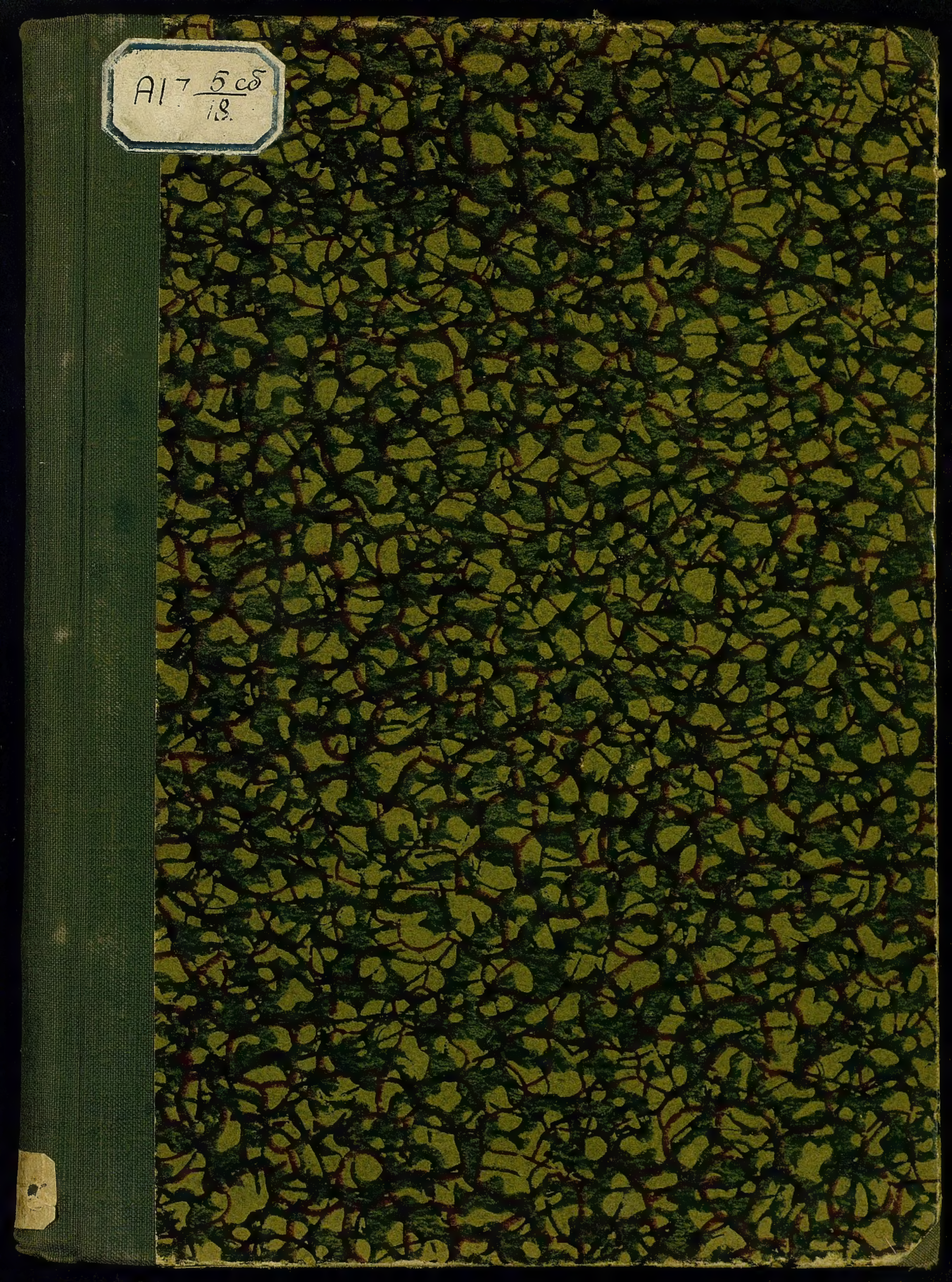
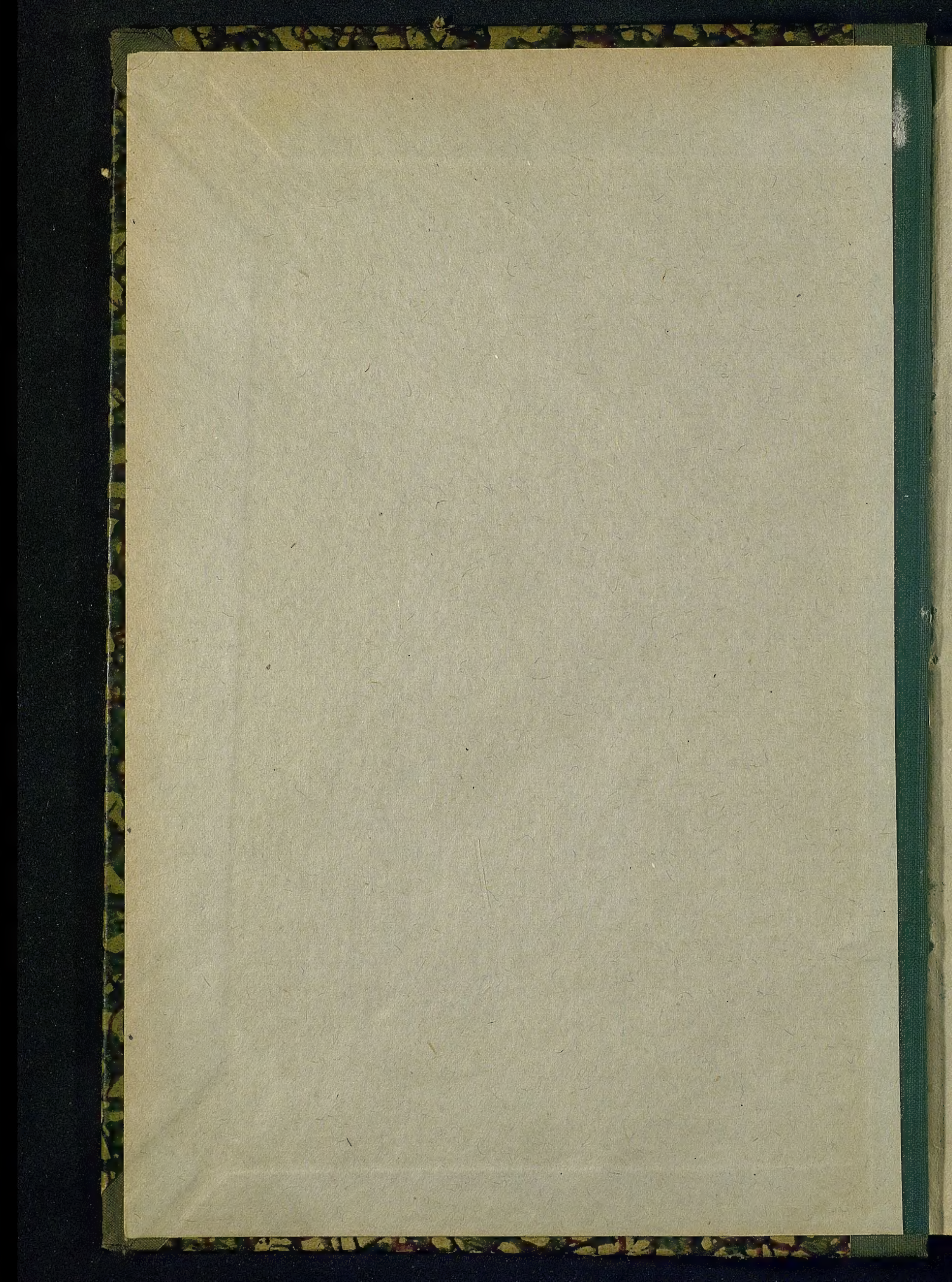

A17 5сб
18.



Проф. А. А. Жилинъ.

ТЕОРІЯ СОЮЗНАГО ГОСУДАРСТВА.

Разборъ главнѣйшихъ направленій въ ученіи о союзномъ государствѣ и опытъ построенія его юридической конструкціи.

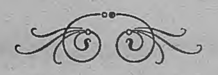
КІЕВЪ.
Типографія И. И. Чоколова, Б.-Житомірская № 20, с. д.
1912.

Проф. А. А. Жилинъ.

ТЕОРІЯ СОЮЗНАГО ГОСУДАРСТВА.

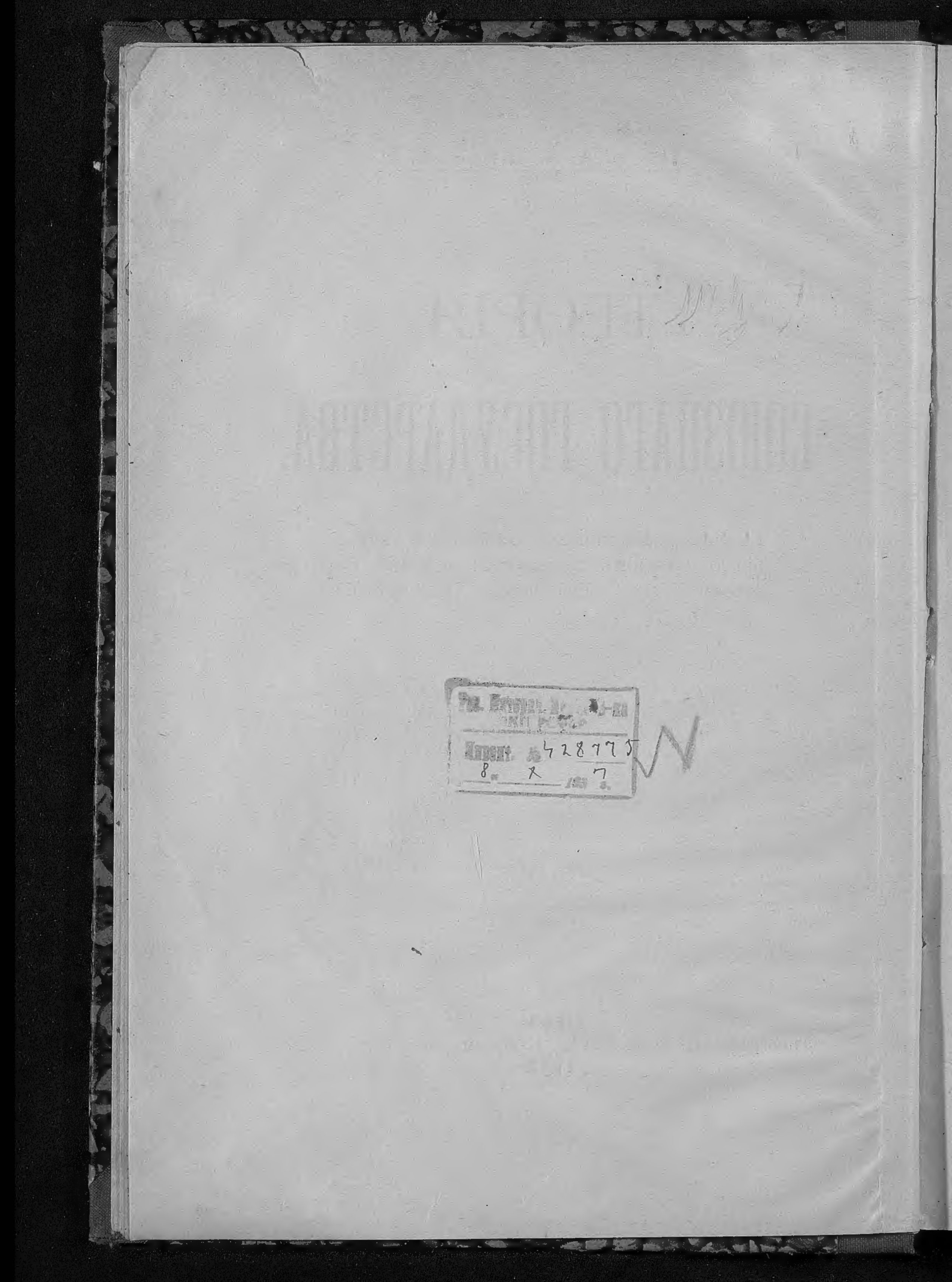
Разборъ главнѣйшихъ направленій въ ученіи о союзномъ государствѣ и опытъ построенія его юридической конструкціи.

„Regula est, quae rem quae est breviter enarrat; non ex regula jus sumatur, sed ex jure quod est regula fiat.“ l. 1. D. de reg. jur. 50. 17.



КІЕВЪ.

Типографія И. И. Чоколова, Б.-Житомирская № 20, с. д.
1912.


Инвент. № 428775
8 X 192 7 г.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Ученіе о союзныхъ государствахъ, государствахъ, составленныхъ изъ другихъ государствъ, но, тѣмъ не менѣе, являющихся единымъ политическимъ союзомъ, съ единой самостоятельной властью, населеніемъ и территоріей и существенно отличающихся, какъ отъ договорнаго соединенія государствъ, хотя бы и длящагося и организованнаго, такъ и отъ единаго, такъ называемаго унитарнаго государства, мало привлекало къ себѣ до сихъ поръ вниманіе нашихъ изслѣдователей. Въ литературѣ русскаго государственнаго права кромѣ небольшой книжки Горенберга „Теорія союзнаго государства въ трудахъ современныхъ публицистовъ Германіи", вышедшей еще въ 1891 году и не имѣющейся уже въ продажѣ, ставшей почти библіографической рѣдкостью, нѣтъ совершенно сочиненій, спеціально посвященныхъ разсмотрѣнію даннаго вопроса, если не считать коротенькихъ замѣтокъ въ различныхъ курсахъ[1]) государственнаго права и нѣсколькихъ небольшихъ журнальныхъ статей[2]). Многочисленныя теоріи иностранныхъ авторовъ, особенно нѣмецкихъ, много, съ большой глубиной и знаніемъ дѣла, потрудившихся надъ выясненіемъ цѣлаго ряда крайне запутанныхъ и сложныхъ идей, сталкивающихся въ этомъ ученіи, становятся извѣстными лицамъ, интересующимся вопросами государствовѣдѣнія, въ русской литературѣ случайно, спорадически, по поводу какого-либо отдѣль-

---

[1]) Изъ курсовъ лучшее изложеніе вопросовъ о соединеніяхъ государствъ у *Коркунова*. Русское государственное право. 6 изд. 1908 г., т. I, стр. 149—183.

[2]) Изъ нихъ см. особ. *Бар. Корфъ*. Федерализмъ. Оттискъ изъ извѣстій С.П.Б. Политехническаго Института за 1908 г. т. IX.

наго вопроса, внѣ связи между собой. Вообще въ этой области публичнаго права у насъ существуетъ въ настоящее время несомнѣнный пробѣлъ.

Отсутствіе интереса къ вопросамъ федерализма у нашихъ изслѣдователей могло быть объясняемо до послѣдняго времени малой непосредственной цѣнностью изысканій въ этомъ направленіи въ отношеніи практическомъ. Давно уже было замѣчено, что теоріи о различныхъ соединеніяхъ государствъ развиваются главнымъ образомъ въ тѣ эпохи и у тѣхъ народовъ, гдѣ жизнь, въ силу особыхъ историческихъ обстоятельствъ, вызываетъ къ существованію эти различныя политическія образованія. Въ государствахъ унитарныхъ: какъ Франція, Англія, Италія, несмотря на богатое развитіе политико-юридическихъ доктринъ въ другихъ отношеніяхъ, идеи и ученія, касающіяся различныхъ соединеній государствъ, гораздо менѣе затрагивались, чѣмъ, напримѣръ, въ Швейцаріи и Америкѣ, не говоря уже о Германіи, гдѣ они всегда находили себѣ особенно благодарную почву, особенно разрабатывались и въ послѣднее время достигли пышнаго расцвѣта въ трудахъ по государственному праву такихъ ученыхъ, какъ Лабандъ и Генель и такихъ спеціальныхъ изслѣдователей этихъ проблемъ, какъ Еллинекъ и Бри. Въ государствахъ союзныхъ сами запросы жизни толкаютъ теорію, побуждаютъ ученыхъ, давая на нихъ отвѣты, затрагивать и разрабатывать ученіе о федерализмѣ. Явленія, встрѣчающіяся постоянно въ жизни, вызываютъ сначала описаніе ихъ, а затѣмъ и стремленіе объяснить ихъ и у юристовъ конструировать ихъ юридически. Одни воззрѣнія и теоріи, порождая критику, влекутъ за собой появленіе другихъ, и образуется цѣлая спеціальная литература, развѣтвляясь на главныя теченія, борящіяся между собой.

Въ ученіи о союзномъ государствѣ литература разрослась, особенно въ Германіи, до огромныхъ размѣровъ. Но, тѣмъ не менѣе, многіе основные вопросы этого ученія остаются спорными, разно рѣшаются и вызываютъ почти съ каждымъ годомъ появленіе все новыхъ и новыхъ работъ въ этой области, пробуждая живой интересъ къ нимъ ученыхъ. И въ но-

вое время все болѣе и болѣе сознается, что, помимо непосредственной важности для житейской практики, вопросы федерализма имѣютъ существенную цѣнность и для пониманія цѣлаго ряда, органически съ ними связанныхъ, основныхъ началъ права публичнаго вообще. Поэтому за послѣднее время замѣтно возростающее вниманіе къ этимъ вопросамъ не только писателей, живущихъ въ сложныхъ государствахъ, но и ученыхъ странъ унитарныхъ, чего прежде не было. По слѣдамъ нѣмцевъ—Еллинека, Бри, Гачека и др. и швейцарца—Бореля идутъ теперь: въ Италіи—Brunialti, въ Голландіи—Bake, во Франціи—Le Fur, посвятившіе солидные спеціальные труды разработкѣ вопросовъ о сложныхъ государствахъ и союзахъ государствъ. Перечитывающій работы названныхъ ученыхъ несомнѣнно долженъ прійдти къ убѣжденію въ большомъ интересѣ и важности ряда идей, подвергаемыхъ здѣсь юридическому анализу. Вопросовъ федерализма нельзя рѣшить, не затрагивая такихъ кардинальныхъ пунктовъ государственнаго права, какъ понятія государства, суверенитета, договора, закона, автономныхъ провинцій государства и т. под. Особенно важнымъ здѣсь является понятіе союзнаго государства, оставленіе безъ вниманія юридической природы котораго, въ свою очередь, неминуемо влечетъ за собой путаницу понятій въ опредѣленіи основныхъ юридическихъ началъ государствовѣдѣнія. Это въ послѣднее время прекрасно было сознано, напримѣръ, французскими учеными [1]; и перу одного изъ нихъ (Ле Фюра) принадлежитъ наиболѣе полное изслѣдованіе исторіи и догмы союзнаго государства въ отличіе отъ союза государствъ, изданное недавно въ сотрудничествѣ съ нѣмецкимъ авторомъ Posener'омъ и на нѣмецкомъ языкѣ и встрѣтившее въ Германіи очень хорошій пріемъ. Такимъ образомъ, цѣнность разработки этихъ вопросовъ постепенно все болѣе признается повсемѣстно на западѣ. И у насъ необходимо посвятить имъ нѣсколько больше вниманія, чѣмъ это дѣлалось до сихъ поръ. Настоящая работа и стремится, по мѣрѣ силъ и возможности,

---

[1] *См. Duguit.* Traité de droit constitutionnel. T. I. Paris 1911, стр. 125.

пополнить существующій въ данномъ отношеніи у насъ пробѣлъ.

Помимо важности чисто научной, вопросы, касающіеся ученія о соединеніяхъ государствъ, не лишены въ настоящее время у насъ въ Россіи и нѣкотораго практическаго значенія. Россія—безусловно единое унитарное государство[1]) Она въ своей организаціи не представляетъ ни уній, ни федерацій, что опредѣленно юридически закрѣплено 1-й статьей дѣйствующихъ основныхъ государственыхъ законовъ, но широкая административная автономія нѣкоторыхъ областей ея иногда подавала и подаетъ поводъ говорить о Россіи, какъ государствѣ сложномъ, особенно въ отношеніяхъ ея къ краю, носящему наименованіе Великаго Княжества Финляндскаго, который даже изрѣдка и русскіе ученые, а особенно часто иностранные, движимые большей частью политическими мотивами и мало знакомые съ русскимъ государственнымъ строемъ, считали государствомъ, находящимся въ уніи съ Россіей.

Въ нашей литературѣ и прессѣ неоднократно также —особенно въ годы волненій и реформъ въ нашемъ государственномъ строѣ въ 1905—1906 г.г.—обсуждались вопросы федерализма и децентрализаціи и рекомендовались и политическими партіями, и писателями разнообразные проэкты широкаго самоуправленія и автономіи, граничащихъ съ понятіемъ союзнаго государства. Политически можно разно оцѣнивать эти проэкты, можно считать ихъ панацеей отъ всѣхъ золъ, какъ думали нѣкоторые, можно считать, что они приведутъ къ плохому результату, разъединяя народности Россіи и подготовляя ихъ къ отпаденію отъ единаго политическаго организма великой недѣлимой Руси. Но съ научной и особенно правовой точки зрѣнія важно такъ или иначе прежде всего разграниченіе понятій, необходимо не допускать ихъ смѣшенія: колонію не называть государствомъ, какъ бы широки не были ея права, и область не почитать за самостоятельное, хотя

---

[1]) См. прекрасную статью проф. *Б. Нольде.* Единство и нераздѣльность Россіи. Очерки русскаго государственнаго права С.П.Б. 1911. стр. 225 и сл.

бы и несуверенное государство, какими бы преимуществами она не пользовалась. Три основныхъ юридическихъ понятія для опредѣленія политическихъ общественныхъ союзовъ: государство суверенное, государство несуверенное и область, провинція, община или вообще часть государства—должны быть строго отличаемы въ юридической классификаціи явленій государственной жизни. Какъ въ области права частнаго различныя экономическія, моральныя и другія бытовыя, фактическія стороны разсматриваемыхъ жизненныхъ явленій отчетливо различаются отъ юридической ихъ конструкціи, свободный по договору часто является несвободнымъ фактически и наоборотъ, такъ точно и въ правовыхъ отношеніяхъ публичнаго порядка надо различать юридическое положеніе, юридическіе начала и признаки отъ фактическаго соотношенія, политическихъ и иныхъ моментовъ. Нѣмецкая наука государственнаго права въ этомъ отношеніи идетъ впереди, руководимая плеядой выдающихся ученыхъ, примыкающихъ къ направленію юридическому, основанному извѣстнымъ государствовѣдомъ Герберомъ и представленному такими именами, какъ Георгъ Мейеръ, Ландъ, Еллинекъ, Цорнъ и мн. друг. Благодаря трудамъ ученыхъ этого направленія наука государствовѣдѣнія въ Германіи получила характеръ юридическій и выработанъ былъ рядъ основныхъ положеній публично-правового характера, поставившихъ высоко эту научную дисциплину въ Германіи, заставившихъ писателей другихъ странъ брать примѣръ оттуда.

Система права должна основываться на рядѣ соподчиненныхъ основныхъ понятій, въ которыя укладывались бы текучія жизненныя отношенія. Для построенія же этихъ основныхъ понятій необходимо исходить изъ жизни, изучать существующее въ типическихъ основныхъ чертахъ, выдѣлять ихъ и классифицировать. Анализъ, конструкція и классификація, эти основныя юридическія орудія, примѣняемыя давно въ правѣ частномъ, будучи пущены въ ходъ въ сферѣ публичнаго права, и здѣсь оказали незамѣнимую услугу наукѣ и жизни. Людямъ необходимы для оріентировки въ жизни общія основныя понятія, и каждая наука въ сущности стре-

мится къ тому, чтобы вывести извѣстныя общія начала, объединить однородное общими признаками, массу фактовъ и частностей обобщить и тѣмъ облегчить пониманіе явленій, возможность разбираться въ нихъ и легче въ зависимости отъ этого мыслить и дѣйствовать. Возраженіе, что часто не могутъ быть по очень многимъ вопросамъ даны абсолютныя, безспорныя рѣшенія, что общія теоріи и опредѣленія часто встрѣчаются съ критикой ихъ, съ другими теоріями, иногда прямо противоположными, не должно смущать изслѣдователей. Возражатели строятъ всегда свои теоріи, свои системы создаютъ, а это именно и важно. Указаніе на то, что существуетъ нѣсколько религій не уничтожаетъ вѣдь значенія существованія религіи вообще для жизни людей и необходимости опредѣленныхъ религіозныхъ догмъ съ извѣстными моральными требованіями. Такъ точно и то, что разно понимаютъ иногда сущность права и отличительные признаки государства не можетъ поколебать огромной цѣнности юридическихъ конструкцій вообще, какъ въ общей теоріи права, такъ и въ правѣ государственномъ.

Посвящая свой трудъ разсмотрѣнію одной изъ сложнѣйшихъ и обширнѣйшихъ проблемъ въ сферѣ теоріи государственнаго права, мы далеки отъ мысли всесторонне исчерпать вопросъ и дать безусловно вѣрное его рѣшеніе. Литература сюда относящаяся необъятна, и намъ приходилось ограничиваться лишь самымъ главнымъ, основнымъ, касаться лишь наиболѣе существеннаго для освѣщенія и выясненія исторіи занимающихъ насъ идей и современнаго положенія вопроса. Но мы надѣемся, что при всѣхъ, неизбѣжныхъ въ такомъ трудѣ погрѣшностяхъ и недостаткахъ, изслѣдованіе наше можетъ принести свою долю пользы, обративъ вниманіе на существо союзнаго государства и не важность его юридической конструкціи и познакомивъ лицъ, интересующихся политикой и правомъ государственнымъ, съ рядомъ оригинальныхъ ученій различныхъ иностранныхъ авторовъ.

Мы посвящаемъ свою работу лишь союзному государству, какъ одному изъ видовъ соединеній государствъ вообще, и не пытаемся построить теорію или

систему соединеній государствъ, подобно Еллинеку, Бри или Бруніальти, вполнѣ раздѣляя мнѣніе Цорна,[1]) что всякая такая теорія является черезчуръ сложной, слишкомъ искусственной, трудно обнять въ ней общими началами массу разнородныхъ явленій и лучше изучать отдѣльныя образованія особо, на твердой почвѣ положительнаго права ихъ организовывающаго. Но для лучшаго пониманія союзнаго государства намъ пришлось все же, отграничивая его отъ другихъ смежныхъ образованій, сказать нѣсколько словъ и объ уніяхъ и федераціяхъ вообще и дать описаніе ихъ основныхъ юридическихъ признаковъ. Въ этой части работы мы по необходимости были кратки, затрагивая смежные вопросы лишь постольку, поскольку это было необходимо для лучшаго освѣщенія и пониманія спеціально нами разрабатываемой проблемы.

Мы питаемъ твердую надежду, что вопросы федерализма у насъ должны привлечь къ себѣ интересъ. Недавно уже вышла большая работа Ященко, посвященная „международному федерализму“, и мы думаемъ, что за нашей работой послѣдуетъ рядъ другихъ въ эту обширнѣйшую и интереснѣйшую область, подробно анализируя существо уній—личной и реальной, союза государствъ, вассальныхъ отношеній и проч.

А. Жилинъ.

---

1) *Zorn* Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Bd. I, стр. 68, прим. 22.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Развитіе идеи союзнаго государства до работъ Токвилля и Вайца.

У древнихъ классическихъ народовъ мы встрѣчаемъ цѣлый рядъ политическихъ союзовъ, по своей конструкціи подходящихъ къ новому понятію союзнаго государства. Но, почти по единодушному утвержденію писателей, занимавшихся изслѣдованіемъ этого вопроса, самая идея союзнаго государства была чужда классическимъ народамъ и не отразилась въ трудахъ ихъ ученыхъ, дошедшихъ до насъ [1]). Это обстоятельство легко объясняется всѣмъ ходомъ развитія политической жизни въ древности.

Что касается прежде всего грековъ, то ихъ политическое существованіе проходило очень долго въ рамкахъ небольшихъ самостоятельныхъ государствъ—городовъ, и юридическія и философскія построенія ихъ мыслителей отразили на себѣ, при всемъ разнообразіи точекъ зрѣнія отдѣльныхъ авторовъ, эти историческія особенности обстановки и среды, въ которыхъ они жили. Политическимъ идеаломъ ихъ, какъ недавно еще разъ прекрасно было показано профессоромъ Новгородцевымъ въ его книгѣ „Идеалы древняго и новаго міра“,

---

[1]) См. напр. *Borel.* Etude sur la souveraineté et l'Etat fédératif. Bern. 1886. стр. 104. „L'on peut dire que l'idée juridique de l'Etat fédératif était inconnue aux anciens“.

Brie. Der Bundesstaat. I Leipzig 1874 стр. 8. „Den Gedanken des Bundesstaates hat weder die antike noch die mittelalterliche Staatslehre gefasst“. Ср. *O. Gierke.* Das deutsche Genossenschaftsrecht. Berlin 1881. Bd. III. стр. 28. *Le Fur und Posener.* Bundesstaat und Staatenbund. Breslau 1902 стр. 44, 45. *Ebers* Die Lehre vom Staatenbunde. Breslau 1910, стр. 1—4.

была идея „совершенной автаркіи“, замкнутаго въ себѣ и самодовлѣющаго небольшого національнаго государства. Ни Платонъ въ своихъ „діалогахъ“, ни Аристотель въ своей „Политикѣ“ не даютъ намъ какихъ-либо теоретическихъ конструкцій, относящихся къ союзнымъ государствамъ, стремящихся объяснить ихъ [1]).

Въ 3-ей книгѣ своей политики, разсматривая различныя договорныя соглашенія народовъ для цѣлей взаимной защиты, торговли и иныхъ, Аристотель дѣлаетъ это лишь для того, чтобы показать, что эти союзы не являются государствами, ибо не могутъ быть общеніями, удовлетворяющими цѣлямъ совершеннѣйшаго и самодовлѣющаго существованія людей. Говоря подробно о различныхъ формахъ государственнаго устройства, Аристотель все время имѣетъ въ виду простое единое государство, въ которомъ человѣкъ находитъ полное и всестороннее удовлетвореніе своихъ потребностей, которое есть среда наиболѣе счастливой жизни людей [2]).

„Подобно тому, какъ основной формой древне-греческой государственности является πόλις—государство-городъ, говоритъ проф. Новгородцевъ, такъ и основной формой политической мысли является идеалъ совершенной автаркіи, самодовлѣющей и замкнутой общины, все имѣющей для жизни своихъ гражданъ и охраняющей свое совершенство въ отчужденіи отъ прочаго міра. Къ этому идеалу пріурочиваются самыя различныя начала: и коммунистическіе проэкты, и патріархальныя мечты, и теократическіе планы и, наконецъ,

---

[1]) Если у Платона въ діалогѣ „Критіасъ“ мы находимъ разсказъ о миѳическомъ островѣ Атлантидѣ, гдѣ государственная жизнь была организована на федеративныхъ началахъ, а у Аристотеля встрѣчаемъ фразу, что „если бы греки организовались въ единое государство, то покорили бы весь міръ“, то это все же не опровергаетъ мнѣнія, что теорія союзнаго государства чужда была греческимъ писателямъ. Отдѣльныя фразы, описанія существующихъ союзовъ и неясные полеты фантазіи не возраженіе противъ утвержденія, что общаго теоретическаго представленія о сложномъ государствѣ въ научныхъ доктринахъ Греціи не было. Замѣчанія пр. Ященко противъ Бри и Гирке кажутся намъ основанными на недоразумѣніи. См. *А. Ященко.* Международный федерализмъ. Москва 1908, стр. 260. прим.

[2]) См. Политика Аристотеля, рус. пер. С. Жебелева. Москва 1911, стр. 118, 6. и др.

либерально-эгалитарные принципы, составлявшіе основу аѳинской демократіи. Тѣ воззрѣнія, которыя шли въ разрѣзъ съ этимъ партикуляристическимъ идеаломъ... на почвѣ древней Эллады не получили развитія" [1]). „Платонъ, говоритъ Шершеневичъ, не уловилъ тенденціи своего времени: не замѣтилъ Аѳинскаго союза и не предусмотрѣлъ Ахейскаго" [2]). И дѣйствительно, Платонъ и Аристотель въ своихъ политическихъ и юридическихъ ученіяхъ какъ бы подводятъ итоги прошлой жизни греческихъ народовъ. Они не придаютъ значенія новому, уже въ ихъ эпоху обозначавшемуся, движенію отдѣльныхъ греческихъ государствъ—городовъ объединиться въ болѣе тѣсные союзы „симмахіи" или „симполитіи". Эти союзы, изъ которыхъ главными являлись этолійскій и ахейскій, особое развитіе получили уже на закатѣ политической самостоятельности древней Греціи, но значеніе ихъ въ ту эпоху было столь велико, что они не могли не обратить на себя вниманія позднѣйшихъ писателей древности [3]). И у извѣст-

---

[1]) *П. Новгородцевъ*. Очерки по исторіи философіи права. Идеалы древняго и новаго міра. Москва 1910. Вып. 1-й, стр. 8. Ср. также у *Hildebrand'a* Geschichte und System der Rechts—und Staatsphilosophie. Bd. I. Das klassische Alterthum. Leipzig 1860. стр. 22.

[2]) *Пр. Шершеневичъ*. Исторія философіи права, 2-е изд. СПБ. 1907, стр. 77.

[3]) См. объ этихъ союзахъ интересныя свѣдѣнія въ книгѣ *Francotte'a* La polis grecque, Recherches sur la formation et l'organisation des cités, des ligues et des confédérations dans la Grèce ancienne. Padeborn 1907. Наиболѣе полныя данныя находятся въ капитальномъ трудѣ англійскаго ученаго *Freeman'a* History of Federal government. I. London-Cambridge. 1863, также у *Le Fur und Posener*. Указ. соч. стр. 15 и сл. и *M. Dubois*. Les ligues étolienne et achéenne. Paris 1885. Изъ русскихъ работъ см. *Василевскій* „Политическая реформа и соціальное движеніе въ древней Греціи въ періодъ ея упадка" СПБ. 1869 и предисловіе *Мищенко* къ его русскому переводу книги Полибія. М. 1890. т. I. „Федеративная Эллада и Полибій" стр. I—CCXLIII. Франкоттъ дѣлитъ различные союзы на лиги—съ одной стороны, къ каковымъ причисляетъ пелопоннесскій и делосскій союзъ и союзы амфиктіонскіе—и конфедераціи, симполитіи, болѣе тѣсныя соединенія, съ другой стороны, каковыми являлись союзы ахейскій, ликійскій, этолійскій и др. Первые союзы сохраняли независимость входившихъ въ нихъ членовъ, вторые ее ограничивали. Такимъ образомъ, онъ стремится подвести эти образованія къ современной научной классификаціи союза государствъ и союзнаго государства. Но древнимъ писателямъ эти идеи были чужды. См. Francotte стр. 150, 112.

наго историка Полибія, который, какъ знаемъ, являлся самъ гражданиномъ ахейской федераціи, мы находимъ подробное описаніе этихъ соединеній государствъ, проникнутое полнымъ сочувствіемъ къ данному строю. Полибій указываетъ, напримѣръ, на аналогію ахейскаго союза съ государствомъ, но государствомъ онъ все же этотъ тѣсный союзъ—въ которомъ общи законы, мѣра, вѣсъ и деньги, правители, сенаторы и судьи—не можетъ признать, ибо здѣсь нѣтъ одного изъ основныхъ признаковъ государства, по греческимъ воззрѣніямъ, нѣтъ жительства въ предѣлахъ однѣхъ общихъ стѣнъ [1]). Полибій не пытается теоретически объяснить отношенія отдѣльныхъ государствъ къ союзу, отдѣлить союзное законодательство отъ аналогичныхъ законовъ общихъ отдѣльнымъ государствамъ, вообще какой-либо юридической теоріи, конструкціи этихъ союзовъ онъ не создалъ, равно какъ и другой древній писатель Страбонъ [2]), въ географіи котораго мы также находимъ упоминаніе объ этихъ союзахъ и наименованіе ихъ системами, терминъ, который впослѣдствіи получилъ широкое примѣненіе у первыхъ новыхъ европейскихъ писателей.

Можетъ быть впослѣдствіи и выработались бы въ Греціи теоретическія ученія, объясняющія эти политическія образованія, но завоеванія Македонцевъ, а потомъ Римлянъ положили конецъ имъ и не дали теоретической мысли возможности развиться въ этомъ направленіи. Идея государства, какъ небольшого самостоятельнаго города, такъ глубоко проникала политическое міровоззрѣніе Грековъ, что перейдти отъ нея къ другой идеѣ, къ иному пониманію государственнаго союза было дѣломъ не легкимъ, требовало времени и измѣненія очень многихъ воззрѣній вслѣдъ за измѣненіемъ фактическихъ отношеній. Такого измѣненія не случилось, и греческая идея государства такъ и оста-

---

[1]) *Polibii* Historiarum reliquiae, éd Didot. 1859. стр. 94—95 l. II. 37.

[2]) *Strabonis* Geographica, éd. Didot. 1853. см. стр. 324 l. VIII, cap. VI § 18., гдѣ упоминается „система" ахеянъ и cap. VII той же книги (стр. 329), гдѣ вкратцѣ описаніе государственнаго устройства Ахеянъ и книга XIV, cap. III—описаніе ликійскаго союза (стр. 566 и сл.).

лась древней идеей „государства города" до конца самостоятельной жизни Эллады [1]).

Римляне, свои общефилософскія и теоретическія правовыя идеи въ ихъ основахъ заимствовавшіе большей частью у Грековъ, восприняли и греческое понятіе государства. По Цицерону respublica est res populi— созданіе извѣстнаго народа, соединеніе людей, основанное на началахъ права и общей пользы (coetus multitudinis juris consensu et utilitatis communione sociatus. Cicero. De republica. Lib. I, XXV). Римское государство, подобно греческому, было въ своей сущности, идеѣ государствомъ національнымъ. Но отъ идеи партикуляризма, господствовавшей въ жизни Греціи, Римъ, въ силу своихъ завоеваній, долженъ былъ постепенно перейдти къ иной, прямо противоположной идеѣ, идеѣ универсализма. Эта идея была осуществлена римлянами путемъ расширенія предѣловъ своего государства и увеличенія числа его гражданъ, а не путемъ федерализма. Римъ не образовывалъ никогда того, что называютъ теперь въ наукѣ союзнымъ государствомъ. Хотя часто, какъ извѣстно, римляне заключали со своими союзниками и покоряемыми ими народами различные, болѣе или менѣе длительные союзные договоры, но это были соглашенія двухъ политически отдѣльныхъ союзовъ, гдѣ одинъ являлся лишь въ извѣстныхъ отношеніяхъ подчиненнымъ другому [2]).

И, покоривъ затѣмъ цѣлый рядъ различныхъ народностей и оставляя имъ иногда болѣе или менѣе широкую сферу автономнаго управленія, римляне никогда не представляли себѣ своего государства, какъ го-

---

[1]) „La race hellénique était née divisée" говоритъ *Laurent* въ своемъ капитальномъ трудѣ „Etudes sur l'histoire de l'humanité", t. II. La Grèce. Gand-Paris 1855, стр. 286.

[2]) Покоренные римлянами народы занимали положеніе или civitates foederatae et liberae, qui potestatem Populi Romani comiter servunt, находяшихся какъ бы подъ протекторатомъ Рима. О нихъ Виллемсъ говоритъ „Elles possèdent la libertas ou le droit de se gouverner elles mêmes, elles ne sont pas soumises aux magistrats ou gouverneurs romains". *Willems.* Droit public Romain. Louvain. 1910, стр. 316., или считались civitates dediticiae, являясь, по Виллемсу „vraiment la province qui dépend de l'imperium du gouverneur romain" (стр. 363.).

сударства сложнаго, составленнаго изъ нѣсколькихъ другихъ государствъ [1]). Римская государственная идея воплощалась въ единомъ римскомъ народѣ, представляемомъ какъ единое нераздѣльное цѣлое, и эта идея перешла изъ временъ республиканскихъ и въ эпоху имперіи и проникла и въ сочиненія юристовъ римскихъ, въ Corpus Iuris Юстиніана, гдѣ государство отождествляется съ народомъ, олицетворяемымъ монархомъ, которому въ силу особой делегаціи отъ народа принадлежитъ верховная власть государственнаго союза „lege regia, quae de imperio ejus lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat". [2]) Но и послѣ, при императорахъ Божьей милостью и даже, наконецъ, при распаденіи на двѣ части: западную и восточную — имперія римская долго еще продолжаетъ въ теоріи почитаться единымъ государствомъ.

Итакъ древній міръ не зналъ ученія о сложномъ государствѣ. Ему знакомы были на практикѣ союзы государствъ, иногда весьма тѣсно огранизованные и подходившіе во многомъ подъ тѣ образованія, которыя носятъ теперь въ наукѣ наименованіе союзныхъ государствъ, но теоріи писателей его вращались обычно на почвѣ единаго національнаго государства. Ученіе стоиковъ о единомъ всемірномъ государствѣ, въ которомъ, по мысли Императора Марка Аврелія философа, отдѣльныя государства являлись бы, какъ дома единаго города, не выработалось въ какую-либо отчетливую теорію, оставаясь болѣе въ области весьма отвлеченныхъ мечтаній и неясныхъ построеній [3]).

Идея римской имперіи, единаго государства съ единымъ главой его императоромъ, продолжаетъ жить

---

[1]) См. указ. соч. *Willems'a* стр. 107 и сл. и 349—373, также Handbuch der Römischen Alterthümer. Bd. III, Abth. 1. Römisches Staatsrecht von *Theodor Mommsen*. Leipzig 1887 стр. 655 и Bd. III, Abth. 2. 1880 стр. 1149 и сл. и тотъ же Handbuch Bd. IV. Römische Staatsverwaltung von *Marquardt*. Leipzig 1872. Bd. I стр. 44.

Brie. Наз. соч. стр. 11. „Das Römische Reich umfasste wohl städtische Gemeinwesen mit ziemlich ausgedehnter Autonomie, aber liess keine besondere Staatspersönlichkeiten innerhalb seiner Gränzen bestehen".

[2]) l. 1. pr. D. de const. princ. 1.4, ср. § 6. I. de jure nat. 1.2.

[3]) *Hildebrand*. Н. с., стр. 511. *Gierke*. Н. с., т. III, стр. 26.

и въ средніе вѣка, послѣ паденія и разрушенія государства древнихъ римлянъ новыми германскими и романскими народами. Фактически разбившись на рядъ самостоятельныхъ политическихъ союзовъ, народы Западной Европы все же въ теоріи долго вѣровали въ единую имперію, ихъ всѣхъ объединяющую. Поэтому долго не могла выработаться новая теорія государства, продолжали оставаться на почвѣ воззрѣній, завѣщанныхъ Аристотелемъ и Corpus Juris, авторитетами, столь сильными въ средніе вѣка. Глоссаторы, держась источниковъ римскаго права, называли государствомъ только Священную Римскую Имперію Германскаго народа, которая была въ глазахъ средневѣковыхъ писателей наслѣдницей древней Римской имперіи, продолжательницей ея универсальной миссіи объединенія всего человѣчества. Верховную власть, объединяющую весь христіанскій міръ въ одно цѣлое, они приписывали императору. Борьба императоровъ съ папами и извѣстный дуализмъ властей—духовной и свѣтской, императора и папы—не разрушали представленія о единствѣ имперіи, боролись за власть надъ единымъ христіанскимъ міромъ, но не отрицали единства имперіи ни одна изъ боровшихся сторонъ. Но въ виду того, что жизнь начала все болѣе и болѣе противорѣчить теоріи, что постепенно Римская Германская Имперія распалась на рядъ территорій, различной величины и фактическаго могущества, стоявшихъ въ отношеніи императора иногда лишь почти въ номинальной зависимости, требовалось объясненіе этого феодальнаго строя, этихъ вассальныхъ отношеній. Глоссаторы закрывали глаза на значительное независимое положеніе князей и вообще властителей различныхъ странъ, входившихъ по теоретическому представленію въ составъ единой имперіи, и приравнивали ихъ къ древнимъ римскимъ магистратамъ—praeses provinciae — положеніе же вольныхъ городовъ въ имперіи они подводили подъ положеніе римскихъ municipia [1]). Вообще ученіе о государствѣ въ средневѣковой доктринѣ было очень туманнымъ. Съ одной стороны, вліяли стародавнія преданія, идеи древ-

---

[1]) *O. Gierke.* Das deutsche Genossenschaftsrecht. Bd. III, стр. 199.

нихъ писателей, съ другой—жизнь настоятельно требовала теоретическаго опредѣленія сущности различныхъ, нерѣдко почти совершенно самостоятельныхъ союзовъ. Ихъ начинаютъ часто называть regnum и даже civitas, и, наконецъ, начиная съ извѣстнаго средневѣковаго юриста Бартола, проводится обычно различіе между союзами, не признающими надъ собой высшаго и признающими таковаго—superiorem non recognoscentes и recognoscentes, и Бартолъ развиваетъ мысль, что князья и города, не признающіе надъ собой высшаго, имѣютъ въ сущности въ своихъ владѣніяхъ такую же власть, какъ императоръ имѣетъ въ имперіи. Такимъ образомъ, постепенно образовывается новая идея о государствѣ, какъ союзѣ съ верховной, ни отъ кого независящей властью — суверенитетомъ, идея теоретически впервые подробно разработанная впослѣдствіи и обоснованная извѣстнымъ французскимъ писателемъ Жаномъ Боденомъ. Къ 15-му вѣку, по мнѣнію Еллинека [1]), окончательно уже устанавливается признаніе за respublica въ полномъ смыслѣ слова только такъ называемыхъ civitates superiorem non recognoscentes.

Но все же, несмотря на это, долгое время еще писатели не затрагивали идеи союзнаго государства. Долго еще эта проблема даже не намѣчается. Франція, Англія, Испанія постепенно совершенно освободились отъ притязаній императоровъ на власть надъ ними и стали опредѣляться писателями, какъ государственные союзы съ самостоятельной единой властью, независимой во внѣ. Но, трактуя о германской имперіи, ее долго понимали еще почти единодушно, какъ единое государство, прилагая и здѣсь, какъ и къ другимъ самостоятельнымъ политическимъ союзамъ, государственно-правовыя идеи, заимствованныя преимущественно у Аристотеля и Цицерона. Такъ напримѣръ, Боденъ, опровергая мнѣніе тѣхъ авторовъ, которые считаютъ германскую римскую имперію монархіей, говоритъ, что это единое аристократической формы государство, въ которомъ верховная власть—суверенитетъ долженъ быть приписываемъ всей имперіи и ея высшему органу-импер-

---

[1]) *Jellinek*. Das Recht des modernen Staates. Berlin 1900, стр. 404.

скимъ чинамъ [1]). Споръ шелъ, слѣдовательно, лишь о формѣ государства, которое всѣми признавалось единымъ союзомъ

Громадное вліяніе на политико-юридическія идеи новаго времени оказало ученіе о государствѣ, развитое Жаномъ Боденомъ въ его сочиненіи „Шесть книгъ о государствѣ“, вышедшемъ въ 1576 году. Государство, какъ правое управленіе нѣсколькими семействами и тѣмъ что у нихъ есть общаго и притомъ съ суверенной властью, именно тѣмъ отличается, по взглядамъ Бодена, отъ всѣхъ другихъ различныхъ союзовъ людей, что ему присущъ этотъ суверенитетъ, эта верховная ни отъ кого независящая власть, которая является, такимъ образомъ, существеннѣйшимъ необходимымъ признакомъ въ понятіи государства. Суверенитетъ, какъ его понимаетъ Жанъ Боденъ, это абсолютная и постоянная власть государства, это высшая—неограниченная внутри и независимая извнѣ—непрерывная и недѣлимая власть [2]).

Боденъ отрицаетъ существованіе смѣшанныхъ государственныхъ формъ, въ которыхъ власть верховная раздѣлялась бы между нѣсколькими ея носителями. Верховная власть — suprema potestas — главнѣйшимъ аттрибутомъ которой является право диктовать законы всѣмъ и каждому, не подчиняясь въ свою очередь никакой другой земной власти и положительному закону, можетъ принадлежать всегда только одному какому-либо органу въ государствѣ. Если она принадлежитъ одному лицу—это монархія, всему народу—демократія и меньшей части народа—аристократія. Полемизируя съ писателями, признававшими существованіе смѣшанныхъ формъ, Боденъ стремится доказать, что всѣ тѣ формы, на которыя указываютъ эти послѣдніе въ сущности всегда являются формами

---

[1]) *Bodin.* Six livres de la république (женевск. изд. 1709 г.) L. II, chap. 6, стр. 320 и сл. см. стр. 326. „Puis donc que nous avons monstré que l'Empire est un estat Aristocratique, il faut conclure qu'il n'y a Prince, ni ville Imperiale, qui ait la souveraineté: ains ne sont autre chose que membres de l'Empire, gouvernant chacun son estat sous la puissance, et sans deroger aux lois et ordonnances de l'Empire“.

[2]) *Bodin.* Six livres. l. I, c. VIII стр. 122 и сл.

простыми: Спарта и Римъ были демократіями, Венеція и Германская имперія—это аристократіи, въ Швейцаріи одни кантоны имѣютъ форму аристократическую, другіе—демократическую. Наконецъ, что касается Франціи, то слѣдуетъ признать, что здѣсь мы имѣемъ дѣло съ чистой монархической формой государственнаго устройства[1]).

При такихъ воззрѣніяхъ у Бодена, конечно, не могло возникнуть и мысли о возможности сложнаго союзнаго государства. Затрагивая федеративныя государственныя образованія, существовавшія въ его время, какъ напримѣръ Швейцарскій союзъ, онъ опредѣляетъ его, какъ договорное соединеніе вполнѣ самостоятельныхъ суверенныхъ государствъ. „Въ Швейцаріи, говоритъ онъ, столько государствъ, сколько кантоновъ". [2]) Вообще, кромѣ болѣе или менѣе длительнаго соединенія вполнѣ самостоятельныхъ государствъ, онъ не представляетъ себѣ соединеній государствъ въ одно цѣлое.

Эти основныя идеи Жана Бодена получили большое распространеніе и большое вліяніе въ Европѣ. Въ Англіи ихъ развилъ и обосновалъ, примѣнительно къ своимъ общефилософскимъ воззрѣніямъ, извѣстный писатель Томасъ Гоббесъ, во Франціи, Германіи и другихъ странахъ имъ долгое время слѣдовалъ цѣлый рядъ ученыхъ въ различныхъ своихъ сочиненіяхъ. Въ существенныхъ чертахъ ихъ придерживался и знаменитый голландскій писатель Гуго Гроцій въ своей, получившей огромное распространеніе и авторитетъ классической работѣ о правѣ войны и мира—De jure belli ac pacis libri tres, изданной имъ впервые въ

[1]) *Bodin.* H. c. L. II, c. 1 стр. 264. „C'est donc une pure Monarchie, qui n'est point meslee de puissance populaire, et moins encores de seignerie Aristocratique: et telle meslange est du tout impossible, et incompatible". Считать Францію за смѣшанное государство Боденъ полагалъ равносильнымъ оскорбленію Величества.

[2]) *Bodin.* H. c., L. I., c. VII. стр. 113 „Il y a autant de républiques qu'il y a de cantons"... „Car les estats communs, le domaine commun, les dietes communes, les amis et ennemis communs, ne font pas un estat commun, ores qu'il y a eust une bourse de certains deniers communs, ains la puissance souveraine de donner loy chacun à ses subjects".

1625 году. Опредѣляя государство, по примѣру древнихъ писателей, какъ совершенный союзъ „coetus perfectus“ и цѣлью его, также какъ и Цицеронъ, считая охрану права и общей пользы, Гуго Гроцій, наряду съ этимъ, однимъ изъ существенныхъ признаковъ государственнаго союза признаетъ верховную власть, объединяющую этотъ союзъ и одухотворяющую его. Эта верховная власть—summum imperium—не можетъ, по его словамъ, дробиться. Она едина, какъ душа въ тѣлѣ, и хотя возможно распредѣленіе отдѣльныхъ функцій отправленія ея по нѣсколькимъ органамъ, но въ существѣ своемъ она представляетъ единство [1]).

И Гуго Гроцій также не затрагиваетъ въ своихъ работахъ вопроса о союзномъ государствѣ. Говоря о соединеніяхъ государствъ, чему онъ посвящаетъ въ своей книгѣ о правѣ войны и мира лишь нѣсколько коротенькихъ замѣчаній, онъ различаетъ ихъ два вида: одинъ—когда нѣсколько государствъ имѣютъ одного общаго главу, соединены общностью монарха, другой—когда они соединяются на основѣ договорнаго соглашенія между собой въ болѣе или менѣе постоянные союзы, системы, какъ называлъ это еще Страбонъ [2]). Обыкновенно Гроцій считается родоначальникомъ двухъ научныхъ юридическихъ доктринъ: отцемъ международнаго права и отцемъ права естественнаго. Но, можно сказать, что ему принадлежитъ честь и быть создателемъ, отцемъ современной основной научной классификаціи соединеній государствъ на двѣ главныя большія группы: уніи, съ одной стороны, и федераціи—съ другой. Здѣсь, въ этихъ коротенькихъ разсужденіяхъ, Гроціемъ впервые въ литературѣ намѣчена была эта группировка, которая удержалась и до сего времени и является господствующей въ теоріи публичнаго пра-

---

[1]) *Hugonis Grotii* De jure belli ac pacis libri tres. Editio nova. Amsterdami. 1667. L. II, c. IX. § 3. стр. 208, также L. II, c. VI, § 6. стр. 173.

[2]) *Grotius*. H. c., L. I, c. III. § 7. 2. стр. 53. „Rursum accidit, ut plurium populorum idem sit caput, qui tamen populi singuli perfectum coetum constituunt“... „Sic etiam accidere potest, ut plures civitates arctissimo inter se foedere colligentur et faciant σύστημα quoddam, ut Strabo non uno loco loquitur, neque tamen singulae desinant statum perfectae civitatis retinere: quod tum ab aliis, tum ab Aristotele etiam, notatum est non uno loco“.

ва [1]). Но при этомъ надо замѣтить, что Гроцій имѣетъ въ виду въ своемъ ученіи о соединеніяхъ государствъ, подобно тому какъ и Боденъ, лишь соединенія вполнѣ независимыхъ суверенныхъ государствъ и не представляетъ себѣ возможности существованія союзнаго государства, различая въ сущности лишь уніи и союзы государствъ.

Такимъ образомъ, подъ вліяніемъ, все еще долго продолжающимся, средневѣковыхъ ученій, съ одной стороны, и новаго ученія, новой теоріи французскаго популярнаго писателя Жана Бодена, съ другой стороны, долгое время не появляется въ наукѣ даже самой идеи о союзномъ государствѣ. Идея эта, какъ указываетъ извѣстный историкъ ученія о союзномъ государствѣ въ Германіи Бри [2]), начинаетъ постепенно возникать лишь въ срединѣ 17-го столѣтія. Германская имперія, со все болѣе и болѣе усиливавшейся самостоятельностью отдѣльныхъ ея территорій, должна была, казалось бы, явиться для ученыхъ наиболѣе побудительнымъ поводомъ для построенія теоріи сложнаго государства. Но ученые, стремившіеся выяснить правовую природу Имперіи, понимаютъ ее еще очень долго, слѣдуя давнимъ традиціямъ, какъ единое государство, и споръ въ нѣмецкой государственно-правовой литературѣ идетъ лишь о формѣ этого государства. Въ виду постоянной вражды между партіей императорской и партіей князей и въ наукѣ, какъ отраженіе этихъ теченій, обозначаются два главныхъ направленія. Представителемъ одного особенно является Dietrich Reikingk [3]), развившій въ сочиненіи своемъ „Tractatus de re-

---

[1]) См. *Juraschek.* Personal- und Realunion. Berlin 1878, стр. 2. „Hugo Grotius ist der Vater jener Zweiteilung der Staatenvereinigungen in Unionen und Bünde, welche bis auf unsere Zeit, mehr oder weniger allgemein anerkannt, festgehalten wird“.

[2]) *Brie.* H. c., стр. 9, ср. также *Otto Gierke.* Iohannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. Breslau 1902. 2. Ausgabe. стр. 237.

[3]) О немъ см. *Stintzing.* Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft. 2 Abth. München und Leipzig. 1884, стр. 40, также *Le Fur und Posener,* H. c. стр. 84 и сл. и *H. Schulze.* Einleitung in das deutsche Staatsrecht. Leipzig 1867. Kap. V. Geschichte der Bearbeitung des deutschen Staatsrechts, стр. 59.

gimine saeculari et ecclesiastico 1616 г.“ взглядъ, что Германская имперія есть монархія, стоявшій на старой точкѣ зрѣнія преемственности Священной германско-римской имперіи отъ имперіи древнихъ римлянъ. Суверенитетъ принадлежитъ въ имперіи, по взглядамъ Рейкинга, императору, наслѣднику римскихъ цезарей, къ которому перешла и въ которомъ покоится plenitudo potestas послѣднихъ.

Представителемъ другого воззрѣнія явился Филиппъ Богиславъ Хемницкій, издавшій подъ псевдонимомъ Hippolitus a Lapide трактатъ, озаглавленный „Dissertatio de ratione status in imperio nostro Romano-Germanico. 1640 г.“, въ которомъ онъ, стоя на точкѣ зрѣнія ученія Жана Бодена о государствѣ, приходилъ къ тому же выводу, что и Боденъ, что Германская Имперія является аристократіей, въ которой суверенитетъ—summa et absoluta seu legibus soluta potestas—принадлежитъ рейхстагу, а не императору, каковой, по его мнѣнію, въ отношеніи имперіи является лишь legitimus director или, какъ онъ выражается въ другихъ мѣстахъ, executor или minister. „Status imperii, говоритъ онъ, aristocraticus, monarchica administratione ex parte temperatus“ [1]).

Другіе германскіе ученые, какъ Карпцовъ, Лимнеусъ, считали Германію государствомъ со смѣшанной формой правленія, но понимали ее всегда, какъ единое государство. Первымъ представителемъ идеи государства союзнаго Бри считаетъ Лудольфа Гуго, а Отто Гирке, какъ кажется болѣе правильно, Безольда.

Въ 1603 г. нѣмецкій ученый Альтузій выпустилъ свое капитальное юридико-политическое изслѣдованіе „Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata“, въ которомъ развилъ понятіе о государствѣ, какъ о федеративномъ союзѣ, слагающемся изъ цѣлаго ряда другихъ низшихъ, подчиненныхъ, но, также какъ и государство, федеративно образованныхъ изъ другихъ союзовъ соединеній. Всѣ эти союзы стоятъ въ соподчиненіи другъ съ другомъ. Представляя единство во множествѣ, они охватываются въ единое цѣлое особымъ

---

[1]) *Stintzing*. Н. с., стр. 50.

соціальнымъ договоромъ. Эти союзы въ ученіи Альтузія являются по своей юридической структурѣ почти аналогичными съ государствомъ, но все же, слѣдуя Бодену и его школѣ, Альтузій находитъ различіе между ними и государственнымъ союзомъ въ томъ, что только послѣдній обладаетъ верховной суверенной властью [1]).

Хотя, такимъ образомъ, Альтузій не отошелъ еще отъ обычнаго пониманія основныхъ юридическихъ признаковъ государства, но сопоставленіе съ государствомъ ряда другихъ аналогичныхъ ему общественныхъ союзовъ, при чемъ онъ подчеркивалъ ихъ самостоятельность въ отношеніи государства, дало основаніе нѣкоторымъ его послѣдователямъ, и прежде всего Генонію, на основѣ его федеративныхъ взглядовъ выдвинуть идею о возможности существованія кромѣ государства простого—respublica simplex еще и сложнаго государства—respublica composita. Слѣдуя же Генонію, другой ученый Безольдъ уже болѣе или менѣе подробно развилъ ученіе о сложныхъ государствахъ, составленныхъ изъ другихъ государствъ, какъ такихъ общественныхъ политическихъ союзовъ, въ которыхъ многіе gentes съ различными leges соединены въ unum corpus politicum съ unum imperium. Онъ издалъ въ 1623 году сочиненіе подъ заглавіемъ „De statu reipublicae subalterno,“ гдѣ изслѣдовалъ подробно природу этихъ, подчиненныхъ главному государству, вполнѣ государственно-подобныхъ образованій и считалъ примѣнительно къ Германіи, которую приводилъ какъ главный примѣръ сложнаго государства, что суверенитетъ въ ней принадлежитъ цѣлому союзу, но и territoria, въ свою очередь, должны быть почитаемы государствами, хотя и подчиненными [2]).

Но еще болѣе подробно и обстоятельно идея сложнаго государства была разработана затѣмъ ученикомъ извѣстнаго нѣмецкаго историка Конринга Лудольфомъ

---

[1]) См. *Gierke*. Указ. сочиненіе, посвященное разбору идей Альтузія, особ. стр. 244.

[2]) О Безольдѣ см. у Гирке Althusius, стр. 245. 5-я глава этой работы (стр. 226—263) содержитъ очень интересныя данныя объ исторіи ученія о союзныхъ образованіяхъ въ средневѣковой Германіи.

Гуго. Теорія Гуго была построена на идеѣ раздѣленія суверенитета, идеѣ, которой впослѣдствіи пришлось сыграть значительную роль въ ученіи о союзномъ государствѣ. Въ своей „Dissertatio de statu regionum Germaniae“ 1661 г. онъ впервые выставилъ взглядъ, что въ Германіи, какъ сложномъ государствѣ, имѣется извѣстное раздѣленіе верховныхъ правъ между respublica superior и respublicae inferiores. Одинъ изъ этихъ союзовъ управляетъ тѣмъ, что ad communem omnium, другіе— тѣмъ, что ad singularum Regionum salutem pertinet. Отъ провинцій единаго государства подчиненные государственные союзы отличаются тѣмъ, что тѣ получаютъ свою власть отъ государства, эти же имѣютъ самостоятельную власть. Признавая, однако, что члены союзнаго государства подчинены въ извѣстныхъ отношеніяхъ союзной власти, Гуго называетъ ихъ respublicae inferiores и даже аналогіями государствъ. Германская имперія является наиболѣе характернымъ примѣромъ сложнаго государства. Въ ней отдѣльныя территоріи имѣютъ характеръ болѣе самостоятельный, чѣмъ провинціи единаго государства и суверенитетъ въ ней раздѣленъ между союзомъ и территоріями.

Взгляды Лудольфа Гуго находились въ полномъ противорѣчіи съ господствовавшимъ ученіемъ—доктриной школы Бодена—о государствѣ и единствѣ его верховной воли и поэтому они нашли очень немного приверженцевъ въ Германіи. Кромѣ того, они были недостаточно отчетливо разработаны и обоснованы [1]). Но можно было бы ожидать, что за этой первой, болѣе или менѣе серьезной, попыткой разработать идею сложнаго государства послѣдуютъ и другія [2]), если бы здѣсь не по-

---

[1]) Объ ученіи Гуго см. у *Brie* Н. с., стр. 17—20, также *Preuss.* Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Berlin. 1889. стр. 13, 14.

[2]) Внѣ Германіи идеи о союзномъ государствѣ, хотя довольно въ общей и туманной формѣ, были намѣчены голландскимъ мыслителемъ *Бенедиктомъ Спинозой* въ его Tractatus politicus (Cap. IX, § 1—15.). См. замѣч. о немъ у *Коркунова.* Исторія философіи права. Изд. 2-е СПБ. 1898 стр. 184, также у *Otto Gierke.* Althusius, стр. 247, прим. 51 „Uebrigens kommt auch Spinoza bei Darstellung der Aristocratie mit plures urbes dem Bundesstaatsbegriff nahe“. Замѣчанія Спинозы о федеративной аристократической республикѣ, равно какъ и соображенія Макки-

вліяли существенно въ отрицательномъ направленіи взгляды извѣстнаго нѣмецкаго писателя Самуила Пуффендорфа, категорически высказавшагося противъ возможности сложнаго государства.

Пуффендорфъ, слѣдуя Бодену и Гоббсу, объявилъ суверенитетъ не подлежащимъ дѣленію. Въ зависимости отъ количества лицъ, въ рукахъ которыхъ находится верховная власть, государства должны быть раздѣляемы въ теоріи на монархіи, аристократіи и демократіи. Это—правильныя государственныя формы. Смѣшанныхъ формъ, какъ и Боденъ, онъ не допускаетъ. Извращенныя формы государственнаго устройства, о которыхъ иногда говорили древніе авторы: тираннія, олигархія, охлократія, по его взгляду, также не могутъ быть приняты, какъ основа для классификаціи государствъ. То что называютъ извращенными формами, въ сущности ничто иное, какъ злоупотребленія, болѣзненныя состоянія или иногда несправедливая оцѣнка отдѣльными лицами, отдѣльными писателями того или другого государственнаго устройства. Какъ тѣла міра органическаго, такъ и государства могутъ быть здоровыми или болѣзненными. Болѣзненное состояніе государствъ зависитъ или отъ пороковъ лицъ (vitia hominum) или отъ деффектовъ государственной организаціи (vitia status). Для классификаціи государствъ возможно принять, какъ извѣстный объективный масштабъ, одно лишь начало—организацію власти. Кромѣ трехъ правильныхъ государственныхъ формъ, гдѣ власть всецѣло сосредоточена въ единомъ органѣ, могутъ существовать и формы, которыя онъ называетъ неправильными—„irregulares“. Это такія формы, гдѣ власть раздѣлена. Въ этихъ формахъ нѣтъ единства суверенитета и происходитъ такое положеніе вещей не отъ болѣзненнаго состоянія или плохого управленія, а въ силу законнаго установленія[1]). Какъ примѣръ

авелли о значеніи федерализма въ его Discorsi (l. II, c. 4) лишены, впрочемъ, вовсе юридическаго характера и далеки отъ стремленій обосновать, хотя бы въ общихъ чертахъ, конструкцію союзнаго государства.

[1]) *Puffendorf* De officio hominis et civis libri duo. Ed. 7. L. II, c. VIII, § 2, стр. 318 „Sunt autem Formae civitatis vel regulares vel irregulares.

онъ приводитъ римское государство со времени учрежденія народныхъ трибуновъ, когда, въ силу этого, верховная власть раздѣлилась между сенатомъ и народомъ, и Германскую имперію, гдѣ князья раздѣляютъ верховную власть съ императоромъ. Пуффендорфъ посвятилъ разсмотрѣнію этихъ неправильныхъ государственныхъ формъ особое спеціальное свое изслѣдованіе „De republica irregulari". Но, кромѣ того, онъ подробно разсмотрѣлъ и различныя соединенія государствъ, спеціально изслѣдовавъ ихъ въ сочиненіи о системахъ государствъ. „De systematibus civitatum" [1]).

Системами государствъ Пуффендорфъ называетъ соединеніе нѣсколькихъ государствъ въ силу тѣхъ или иныхъ основаній такимъ образомъ, что они образуютъ по видимости какъ бы одно тѣло, но при этомъ удерживаютъ за собой суверенитетъ [2]). Слѣдуя здѣсь за Гуго Гроціемъ, онъ различаетъ два вида соединеній государствъ. Одни государства являются соединенными въ силу общности монарха, въ основѣ другихъ соединеній лежитъ соглашеніе, договоръ. Пуффендорфъ поэтому говоритъ о системахъ quae oriuntur propter communem regem и quae foedere coaluerunt. Этотъ послѣдній видъ соединеній—alterum genus systematum—Пуффендорфъ понимаетъ, лишь какъ такое соединеніе, въ которомъ члены его сохраняютъ неприкосновеннымъ свой суверенитетъ и только нѣкоторыя функціи его по договору

Illae sunt, ubi imperium summum in uno Subjecto ita est unitum, ut illud indivisum et incunvulsum ab una voluntate per omnis civitatis partes atque negotia sese dispenset. Ubi hoc non deprehenditur, irregularis forma civitatis erit." и стр. 325. См. также De jure naturae et gentium libri octo. изд. 1759 г. т. II, стр. 198.

[1]) Эти двѣ его диссертаціи помѣщены въ сборникѣ подъ названіемъ Dissertationes academicae selectiores, изд. 1677 года. Идеи здѣсь развитыя онъ въ сжатомъ видѣ изложилъ также въ своемъ капитальномъ трудѣ De jure naturae et gentium. Lib. VII. c. 5. De formis rerumpublicarum, т. II. стр. 181—211, который Чичеринъ называетъ первой систематической энциклопедіей государственнаго права, создавшей почетное мѣсто Пуффендорфу въ исторіи политической науки (*Чичеринъ* Исторія политическихъ ученій. Ч. II. Москва, 1872, стр. 162) и конспективно также въ книгѣ De officio hominis et civis—l. II, c. VIII, стр. 317—327, изд. 7-ое.

[2]) De systematibus civitatum § 2, стр. 211.

отправляютъ совмѣстно. Выходъ изъ союза вполнѣ возможенъ, всѣ права союза и его органовъ основаны на делегаціи отъ соединенныхъ государствъ. Принятіе рѣшеній по большинству голосовъ по вопросамъ союзной компетенціи, встрѣчающееся въ нѣкоторыхъ этого рода соединеніяхъ государствъ, является, по мнѣнію Пуффендорфа, отклоненіемъ отъ нормальной его конструкціи, означаетъ уже начало перехода системы государствъ въ государство единое. Отъ простыхъ договоровъ системы государствъ, по воззрѣніямъ Пуффендорфа, въ сущности говоря, отличаются лишь своимъ длящимся характеромъ. Къ такимъ системамъ, основаннымъ на началахъ договора, онъ причисляетъ изъ древнихъ союзовъ, напримѣръ, союзъ ахейскій, а изъ новыхъ: Нидерланды и Швейцарію. Такимъ образомъ, Пуффендорфъ признаетъ два вида соединеній государствъ, федерализма по нынѣшней терминологіи: уніи и союзы государствъ[1]). Возможность союзнаго государства онъ прямо отрицаетъ. Государство, составленое изъ государствъ, думаетъ онъ, прямо таки немыслимо[2]). Что касается Германской имперіи, то о ея государственномъ устройствѣ Пуффендорфъ написалъ также спеціальное изслѣдованіе подъ псевдонимомъ Северина де Монзамбано[3]), гдѣ подъ маской Веронца, наблюдающаго германское государственное устройство, далъ интересное описаніе организаціи имперіи и высказалъ взглядъ, что имперія принадлежитъ къ неправильнымъ государственнымъ формамъ, колеблясь между ограниченной монархіей и союзомъ государствъ и является въ концѣ концовъ какимъ то чудовищнымъ политиче-

---

[1]) Юрашекъ (Personal- und Realunion, стр. 10) указываетъ, что и въ отношеніи уній Пуффендорфъ имѣлъ въ виду лишь унію личную и не развилъ ученія о реальныхъ уніяхъ. Ученіямъ Пуффендорфа было легко укрѣпиться особенно потому, что большинство соединеній государствъ въ его эпоху являлось именно либо личными уніями, либо союзами государствъ.

[2]) De systematibus civitatum. § 8, стр. 228 „Si sit una civitas, non potest plures in se civitates aliter continere, quam ut illae civitates esse desierint“.

[3]) *Severino de Monzambano Veronensis.* De statu imperii Germanici ad Laelium fratrem Dn. Trezolani, Liber unus, 1668.

скимъ образованіемъ, монстромъ [1]). Вначалѣ она была монархіей, но въ силу различныхъ злоупотребленій постепенно единство ея разрушилось и она пришла незамѣтно къ тому печальному неправильному устройству, въ которомъ находится въ данное время. И, подобно тому, какъ камень, скатившись съ вершины горы, неудержимо стремится внизъ, но требуетъ особыхъ усилій, дабы быть снова водвореннымъ на прежнее мѣсто, такъ и Германія безъ какихъ-либо чрезвычайныхъ усилій и безъ затрудненій не можетъ быть реформирована въ прежнюю правильную монархію, но „ad foederatorum aliquod systema ultro vergit", шагъ за шагомъ превращается въ союзъ государствъ.

Вліяніе Пуффендорфа на ученіе о соединеніяхъ государствъ и развитое имъ воззрѣніе о невозможности правильныхъ формъ государствъ сложныхъ въ виду невозможности раздѣленія суверенитета явилось преобладающимъ въ литературѣ и попытки Безольда и Лудольфа Гуго были настолько основательно забыты, что впослѣдствіи Іоганнъ Стефанъ Пюттеръ могъ считать себя создателемъ новаго, какъ онъ полагалъ, ученія о союзномъ государствѣ.

Надо сказать, впрочемъ, что идеи Гуго въ отношеніи Германіи нашли себѣ одно время сторонника въ лицѣ знаменитаго философа Лейбница, который въ работѣ, посвященной разсмотрѣнію государственнаго строя Германской имперіи и выпущенной имъ подъ псевдонимомъ Caesarinus Fürstenerius, во многомъ, хотя довольно своеобразно, примыкаетъ къ ученію Гуго о раздѣленіи суверенитета. Желая одновременно поддержать и авторитетъ императора и значеніе его власти, но также обосновать и самостоятельность власти

---

[1]) *Sev. de Mozamb.* Cap. VI. De forma imperii Germanici, стр. 142 и сл. См. особ. стр. 160 „Nihil ergo aliud restat, quam ut dicamus, Germaniam esse irregulare aliquod corpus et monstro simile, si quidem ad regulas scientiae civilis exigatur; quod lapsu temporum per socordem facilitatem Caesarum, ambitionem principum, turbulentiam Sacerdotum ex regno regulari in tam male concinnatam formam est provolutum, ut neque regnum, etiam limitatum, amplius sit, licet exteriora simulacra tale quid prae se ferant, neque exacte corpus aliquid aut systema plurium civitatum foedere nexarum, sed potius aliquid inter haec duo fluctuans. Ср. стр. 162.

князей, (отсюда и псевдонимъ, соединяющій въ себѣ наименованіе приверженцевъ обѣихъ политическихъ партій) Лейбницъ, въ противуположность Пуффендорфу, доказываетъ, что Германская имперія представляетъ собой настоящее единое государство, въ которомъ, однако, части его пользуются правомъ верховенства—suprematus. Полемизируя съ Гоббесомъ, Лейбницъ говоритъ, что такой абсолютной, единой и все въ себѣ поглощающей власти, о которой говоритъ послѣдній, не существуетъ въ дѣйствительности нигдѣ. Всюду власть въ извѣстныхъ отношеніяхъ раздѣлена и ограничена. Въ Германіи существуетъ раздѣленіе верховной власти между главой имперіи, императоромъ—съ одной стороны и главами отдѣльныхъ территорій ее составляющихъ—съ другой. Князья имперіи подчинены императору, обязаны по отношенію къ нему почтеніемъ и уваженіемъ, но сохраняютъ, однако, въ своихъ территоріяхъ верховную власть и не являются подданными императору. Они, такимъ образомъ, по Лейбницу, подчинены императору лишь морально, а не юридически. И онъ не имѣетъ надъ ними непосредственной власти принужденія, а обязанъ лишь ихъ наставлять, вразумлять и увѣщевать. Верховная власть слагается, говоритъ Лейбницъ, изъ территоріальнаго верховенства superioritas territorialis—совокупности извѣстныхъ правъ, принадлежащихъ властителю внутри его владѣній, и suprematus—верховныхъ полномочій въ области международныхъ отношеній. Тѣ союзы, которые, входя въ составъ другого высшаго союза, не лишаются тѣмъ не менѣе права международныхъ сношеній, будутъ, по мнѣнію Лейбница, суверенными, хотя бы они въ извѣстныхъ отношеніяхъ и зависѣли отъ этого высшаго союза[1]). Соединенія государствъ, по Лейбницу, бы-

[1]) По мнѣнію *Rehm'a* Allgemeine Staatslehre. Freiburg 1899, стр. 39, Лейбницъ въ сущности является здѣсь основателемъ ученія о полусуверенныхъ государствахъ („Leibnitz ist der Sache nach der Begründer der Lehre vom sog. halbsouveränen Staat") и теоріи, полагающей въ международно-правовой личности государства тотъ признакъ, который отличаетъ этотъ союзъ отъ всѣхъ другихъ общественныхъ территоріальныхъ союзовъ.

ваютъ двухъ родовъ—конфедераціи и уніи. Они отличаются другъ отъ друга подобно тому, какъ societas—товарищество отличается отъ collegium—юридическаго лица. Въ первомъ случаѣ является лишь соединеніе силъ для общей дѣятельности, во второмъ же налицо нѣкоторое общее правительство съ извѣстной властью надъ членами. Здѣсь является nova quaedam persona, образуется настоящее государство. Но при этомъ такое государство не уничтожаетъ самостоятельности членовъ въ него входящихъ, а эта самостоятельность членовъ, нисколько не противорѣчитъ тому, что государство остается единымъ. „Suprematus singulorum non obstat, по словамъ Лейбница, unitati Reipublicae“ [1]). Такимъ образомъ, если и раздѣляется здѣсь взглядъ Лудольфа Гуго о возможности дробленія верховной власти, то съ, другой стороны, нѣтъ его идеи о сложномъ государствѣ, идеи, построенной на извѣстной юридической зависимости власти однихъ союзовъ отъ другихъ. Лейбницъ является представителемъ того теченія, которое допускаетъ двойной суверенитетъ въ единомъ государствѣ, защитники котораго находятся и теперь.

Ученіе Лейбница, несмотря на его большой научный авторитетъ въ другихъ отношеніяхъ, не оказало, однако, замѣтнаго вліянія на развитіе ученія о союзномъ государствѣ въ Германіи. Въ немъ оставался открытымъ вопросъ о примиреніи верховныхъ правъ императора съ суверенитетомъ князей. Отношенія ихъ другъ къ другу Лейбницъ перенесъ съ юридической почвы на нравственную и, поддерживая одновременно единство имперіи и суверенитетъ князей, онъ въ сущности затемнилъ идею союзнаго государства [2]). Но у него впервые мы встрѣчаемъ аналогію союза госу-

---

[1]) См. *Caesarinus Fürstenerius.* Tractatus de jure suprematus ac legationis principum Germaniae. Ed. 2. Londini 1678. Cap. XI, стр. 46 и сл., также введеніе „Ad lectorem“.

[2]) Историкъ германской юриспруденціи Ландсбергъ считаетъ работы Лейбница по государственному праву слабыми. *Landsberg,* Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft. Neuere Zeit. 3 Abth. 1. Halbb. München und Leipzig 1898, стр. 28. Ср. также мнѣніе *H. Schulze.* Einleitung, стр. 68.

дарствъ съ товариществомъ и союзнаго государства (которое онъ правда понимаетъ какъ единое) съ юридическимъ лицомъ, аналогію, которую въ новое время развилъ извѣстный государствовѣдъ Лабандъ въ своей теоріи о соединеніяхъ государствъ и которой часто пользуются и другіе, особенно нѣмецкіе, авторы въ своихъ юридическихъ конструкціяхъ союза государствъ и союзнаго государства.

Вестфальскій миръ 1648 года, давшій большую самостоятельность властителямъ отдѣльныхъ территорій Германіи, усилилъ стремленіе послѣднихъ къ тому, чтобы обосновать свою власть, какъ власть государственную. Но они все же были подчинены имперіи и императору, хотя власть послѣдняго надъ ними очень часто являлась почти nudum jus. Попытка Лейбница признать за нѣмецкими князьями суверенитетъ успѣха не имѣла. Но бо́льшее значеніе получило ученіе, развитое извѣстнымъ государствовѣдомъ Іоганномъ Стефаномъ Пюттеромъ, въ своихъ сочиненіяхъ явившимся въ сущности продолжателемъ воззрѣній Гуго о раздѣленіи суверенитета въ Германской имперіи между имперіей и территоріями. Свою теорію этотъ ученый развилъ главнымъ образомъ въ работѣ, озаглавленной „Beyträge zum Teutschen Staats-und Fürstenrechte", 1777 и затѣмъ въ „Institutiones juris publici Germanici".[1]) Онъ прямо называетъ Германію сложнымъ государствомъ, составленнымъ изъ нѣсколькихъ государствъ. Верховная власть раздѣлена между этимъ цѣлымъ государствомъ и входящими въ его составъ государствами—членами. Отдѣльныя государства могутъ, по мнѣнію Пюттера, соединиться въ постоянный, болѣе или менѣе тѣсный, союзъ, образующій государство: таковы Швейцарія и Нидерланды. Но возможенъ и обратный процессъ, когда единое государство распадается на части, не теряя въ то же время характера государства, и части эти получаютъ, въ свою очередь, настолько самостоятельное положеніе, что становятся государствами, какъ это имѣетъ мѣсто въ Германіи въ отношеніи ея

[1]) О немъ см. у *Brie*. Н. с. стр. 25 и сл.

территорій. Государства, входящія въ составъ сложнаго государства, не теряютъ своей власти, они лишь часть ея уступаютъ союзу. Подчиненность ихъ послѣднему не уничтожаетъ ихъ государственнаго характера. Эти союзныя сложныя государства подходятъ въ извѣстныхъ отношеніяхъ къ союзу государствъ, но это болѣе тѣсныя соединенія. Эти взгляды Пюттера на характеръ Германской имперіи пріобрѣли довольно много сторонниковъ среди нѣмецкихъ государствовѣдовъ. Ихъ раздѣляли такіе ученые, какъ Roth, Gönner и мн. др. Но, примѣнительно къ теоріи о сложныхъ государствахъ вообще, они значенія не имѣли, и ученіе о соединеніяхъ или, какъ часто выражались, „системахъ“ государствъ долгое время продолжало оставаться подъ вліяніемъ работъ Пуффендорфа, его классификаціи и его основныхъ началъ, развитыхъ имъ подъ вліяніемъ идей Бодена и Гоббса. Послѣ распаденія Священной Римской Имперіи Германскаго народа и основанія въ 1806 году такъ называемаго Рейнскаго союза нѣмецкіе писатели, начавшіе изслѣдовать юридическую природу этого новаго союзнаго образованія—K. S. Zachariae, Behr и др.—объявили его союзомъ государствъ въ противоположность старой имперіи, которая де была союзнымъ государствомъ. Тогда впервые, какъ указалъ Бри, появляются въ нѣмецкихъ сочиненіяхъ термины Staatenbund и Bundesstaat (иногда также Völkerstaat), ставшіе столь популярными, столь употребительными въ новѣйшей нѣмецкой государственно-правовой литературѣ. Но строгаго юридическаго различія между этими двумя терминами не выработалось ни тогда, ни въ послѣдующую эпоху, эпоху союзнаго политическаго устройства Германіи, созданнаго актами Вѣнскаго конгреса 1815 года. Писатели, занимавшіеся вопросами публичнаго права—Клюберъ, Пфицеръ, Велькеръ, Блюнчли и цѣлый рядъ другихъ авторовъ—подъ вліяніемъ національныхъ стремленій къ болѣе тѣсному политическому объединенію германскихъ народностей, стремленій, возродившихся съ особой силой со времени войны за независимость Германіи противъ Наполеона, а также подъ вліяніемъ недовольства новымъ союзнымъ устройствомъ, царившаго въ широкихъ

кругахъ Германіи, указывали на необходимость созданія вмѣсто союза нѣмецкихъ государствъ единаго союзнаго государства, гдѣ имѣлась бы особая, самостоятельно организованная, власть союзная, которой отдѣльныя государства были бы болѣе подчинены, чѣмъ въ союзѣ существующемъ, и которая завѣдывала бы въ извѣстныхъ отношеніяхъ важнѣйшими вопросами политической жизни Германіи, опираясь при этомъ не только на государства, но и на германскій народъ, какъ единое цѣлое, въ извѣстныхъ случаяхъ имѣя непосредственное отношеніе къ населенію отдѣльныхъ государствъ. Въ этомъ непосредственномъ отношеніи союзной власти къ гражданамъ государствъ, входящихъ въ союзъ, видѣли обычно главное отличіе союзнаго государства, противопоставляемаго существующему строю, обозначаемому союзомъ государствъ, какъ извѣстный идеалъ для реформъ въ будущемъ. Но относительно другихъ основныхъ признаковъ союзнаго государства господствовали разнорѣчивые взгляды, и въ концѣ концовъ это понятіе въ наукѣ продолжало оставаться крайне неяснымъ.

Преобразованіе Швейцарскаго союза въ 1848 году въ болѣе тѣсную федеративную организацію, при чемъ на выработку новаго союзнаго устройства во многомъ повліяла организація Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, т. е. конституція 1787 года, дало еще больше силы объединительнымъ стремленіямъ въ Германіи и заставило и нѣмецкихъ ученыхъ обратиться къ изслѣдованію учрежденій и теорій американскихъ.

Извѣстный германскій ученый Бунзенъ высказалъ мысль, что „Die nordamerikanische Verfassung ist für den freien Bundesstaat ebenso classisch, als die englische für den freien Einheitsstaat“, т. е. американская конституція является настолько же классическимъ образцомъ для свободнаго союзнаго государства, насколько конституція англійская для свободнаго унитарнаго государства. И дѣйствительно, теорія союзнаго государства разработана была впервые отчетливо и полно съ юридической точки зрѣнія на основѣ американскаго государственнаго устройства. Первымъ солиднымъ юридическимъ ученіемъ о союзномъ госу-

дарствѣ, первой его научной подробной логической государственно-правовой теоріей надо признать теорію нѣмецкаго историка—юриста Вайца. До Вайца въ Германіи, какъ мы можемъ видѣть изъ всего предшествовавшаго изложенія, въ сущности были лишь нѣкоторыя подготовки къ этому ученію, нѣкоторые намеки на него. Ученіе о сложномъ государствѣ въ Германіи затрагивалось спорадически, примѣнительно къ потребностямъ опредѣлить форму государственнаго устройства: сначала старой имперіи, затѣмъ рейнскаго союза и наконецъ союза 1815—1866 г.г., творенія Вѣнскаго конгресса. Но въ виду преобладанія конструкціи государства, какъ союза, управляемаго единой верховной властью, властью безусловно не подлежащей никакому дробленію и ограниченію, конструкціи, созданной Боденомъ во Франціи и Гоббесомъ въ Англіи и въ Германіи особенно поддержанной Пуффендорфомъ, ученіе о сложномъ или союзномъ государствѣ не могло образоваться. Въ другихъ странахъ, кромѣ Германіи, оно и не требовалось жизнью. Франція, Англія, Испанія являлись унитарными государствами и процессъ централизаціи въ нихъ продолжалъ развиваться, такъ что здѣсь господствовавшая теорія находила для себя благодарную почву. Различныя же другія политическія образованія, гдѣ проявлялись начала союзныхъ связей: Нидерланды, Швейцарскій союзъ и цѣлый рядъ различныхъ уній на основѣ династическихъ началъ легко объяснялись ученіемъ о соединеніяхъ государствъ, выдвинутымъ Гуго Гроціемъ и разработаннымъ Пуффендорфомъ, по которому всѣ эти многоразличные союзы были лишь длящимися соединеніями независимыхъ суверенныхъ государствъ. Только Германія, съ ея болѣе сильно проявлявшимся въ жизни единствомъ, съ ея единымъ главой императоромъ, съ ея давними традиціями единаго государства, завѣщанными еще первыми средневѣковыми писателями, производившими ея бытіе отъ единой Римской Имперіи, только она одна не могла быть конструируема, какъ союзъ независимыхъ государствъ. Съ другой стороны, уже до Вестфальскаго мира de facto, а послѣ него и de jure главы отдѣльныхъ территорій ея пріобрѣли такія права и такую

самостоятельность, что перенесеніе на Германію ученія о единомъ государствѣ и его власти въ томъ видѣ, какъ эта теорія была разработана примѣнительно главнымъ образомъ къ Франціи Боденомъ, являлось врядъ ли возможнымъ. Поэтому даже наиболѣе рьяные послѣдователи Бодена, какъ Пуффендорфъ, должны были здѣсь признать исключеніе изъ общаго правила, объявить Германію неправильной формы государствомъ, какимъ-то монстромъ. Другіе же ученые, желая объяснить структуру имперіи, говорили о ней какъ о государствѣ унитарномъ, но не могли никакъ примирить господствовавшее представленіе теоріи объ унитарномъ государствѣ съ параллельной властью императора и князей. Нѣкоторые, поэтому, какъ Безольдъ, Лудольфъ Гуго и затѣмъ особенно обстоятельно Іоганнъ Стефанъ Пюттеръ, выставили идею существованія кромѣ государствъ унитарныхъ еще особыхъ сложныхъ государствъ, составленныхъ изъ государствъ.

Въ такомъ сложномъ государствѣ—civitas composita — верховная власть, говорили они, раздѣляется между главнымъ государствомъ и государствами подчиненными. Но ученіе это ими высказывалось примѣнительно лишь къ объясненію природы германской имперіи. На развитіе теоріи о сущности союзнаго государства вообще ихъ взгляды не оказали вліянія. Въ самой даже Германіи они большого значенія не имѣли и хотя при изложеніи положительнаго государственнаго права Германіи нѣмецкіе писатели и слѣдовали нерѣдко схемѣ данной Пюттеромъ, но въ своихъ общихъ теоретическихъ ученіяхъ о государствѣ, его признакахъ, основныхъ видахъ государствъ продолжали оставаться на почвѣ традиціонныхъ доктринъ, а въ теоріи о соединеніяхъ государствъ шли попрежнему за Пуффендорфомъ, повторяя его идеи о системахъ государствъ. И потомъ, когда во время рейнскаго союза К. С. Цахаріэ, а за нимъ и другіе, ввели въ употребленіе термины Staatenbund и Bundesstaat и даже послѣ того, при критикѣ въ наукѣ и прессѣ союзнаго устройства, учрежденнаго въ 1815 г., и при попыткахъ франкфуртскаго парламента въ 1848-9 г.г. перестроить политическую организацію Германіи на

основѣ болѣе тѣсныхъ союзныхъ связей, хотя появляется огромная масса различныхъ изслѣдованій, посвященныхъ политическимъ и государственно-правовымъ вопросамъ, мы долго не встрѣчаемъ еще цѣльной разработанной теоріи о сущности союзнаго государства, его юридической природѣ, его отличительныхъ признакахъ. Бри, лучшій историкъ теоріи союзнаго государства въ Германіи, очень подробно останавливается въ своей книгѣ на рядѣ сочиненій различныхъ нѣмецкихъ авторовъ, обстоятельно излагая, разбирая и критикуя ихъ воззрѣнія[1]). Но и изъ его изложенія видно, что теорія союзнаго государства до появленія ученія Вайца въ Германіи все еще находилась въ зачаточномъ состояніи, теплилась, колебалась и только затѣмъ, послѣ Вайца, вспыхнула яркимъ пламенемъ. Вайцъ впервые вывелъ нѣмецкую мысль, долго блуждавшую въ неясныхъ отрывочныхъ построеніяхъ, на широкую дорогу отчетливыхъ опредѣленій. Послѣ него начинается въ Германіи интенсивная разработка вопросовъ о существѣ союзнаго государства и, получивши затѣмъ новый толчекъ со стороны запросовъ жизни, со времени основанія сначала Сѣверо-Германскаго Союза, а затѣмъ нынѣшней Германской Имперіи, нѣмецкая государственно-правовая литература даетъ рядъ выдающихся трудовъ въ этомъ направленіи, гдѣ вопросы насъ интересующіе разработаны глубоко, основательно, ясно и талантливо.

---

[1]) *Brie.* H. c., стр. 32—93, §§ 5—8. Ср. *Hatschek.* Allgemeines Staatsrecht. Sammlung Göschen. Teil III. Leipzig 1909, стр. 50. *G. Meyer.* Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. 6 Aufl. 1905, bearb. von G. Anschütz, стр. 43, прим. 2.

Горенбергъ. Теорія союзнаго государства въ трудахъ современныхъ публицистовъ Германіи. СПБ. 1891, стр. 25 и сл.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Теорія Токвилля-Вайца. Ея значеніе, критика ея Зейделемъ и ея паденіе.

Въ развитіи руководящихъ идей государственнаго права громадную роль сыграли французскіе ученые. Если ученіе Бодена о государственной власти имѣло очень долгое время преобладающее вліяніе на теорію государствовѣдѣнія въ ея конструкціи понятія государства, то не меньшее значеніе получила затѣмъ теорія другого выдающагося французскаго мыслителя Монтескье, его, такъ называемая, теорія о раздѣленіи властей въ государствѣ, развитая въ шестой главѣ одиннадцатой книги его знаменитаго сочиненія о духѣ законовъ, вышедшаго въ 1748 году[1]). Считая, что въ правильно устроенномъ государствѣ должны быть три власти—законодательная, исполнительная и судебная, Монтескье находитъ необходимымъ, чтобы эти власти вручались отдѣльнымъ, самостоятельнымъ органамъ. „Все погибло бы, говоритъ онъ, если бы одинъ и тотъ же человѣкъ или одно и то же собраніе князей, знатныхъ лицъ или народа отправляли бы всѣ эти три власти[2])". Эти три власти Монтескье представляетъ себѣ не какъ функціи одной воли, а какъ самостоятельно и независимо въ отношеніи другъ къ другу

---

[1]) *М. Ковалевскій.* Отъ прямого народоправства къ представительному и отъ патріархальной монархіи къ парламентаризму. Ростъ государства и его отраженіе въ исторіи политическихъ ученій. Т. III. Москва 1906. стр. 156 „XI книга духа законовъ болѣе всѣхъ прочихъ наложила свою печать на ходъ дальнѣйшаго политическаго развитія Европы и Америки".

[2]) *Montesquieu.* De l'esprit des lois. Nouvelle édition. Paris. Garnier frères éditeurs, стр. 143.

поставленныя воли. Онъ дѣлитъ самую верховную власть, суверенитетъ, который Жанъ Боденъ и рядъ другихъ писателей до него признавали нераздѣльнымъ по самой своей сущности [1]).

Такимъ образомъ, онъ разрываетъ власть государства на три части, полагая, что свобода гражданъ будетъ при такомъ устройствѣ лучше всего ограждена отъ злоупотребленій со стороны власти государственной, ибо одна власть будетъ сдерживать и умѣрять другую, каждая работая въ своей сферѣ и не вторгаясь въ сферу другой. Задерживая другъ друга, власти повидимому должны были бы прійдти въ бездѣйствіе, однако, такъ какъ силою вещей онѣ должны двигаться, то онѣ будутъ двигаться согласно, и, такимъ образомъ, будетъ обезпечиваться единство государственной жизни и дѣятельности. Всѣ умѣренныя правленія, иначе говоря, болѣе или менѣе хорошія формы государственнаго устройства, должны приближаться къ этому идеалу, въ противномъ случаѣ они неминуемо впадаютъ въ деспотизмъ. Итакъ, догма недѣлимости верховной власти, выставленная Жаномъ Боденомъ, какъ основная аксіома организаціи государственнаго союза, была разрушена авторитетомъ Монтескье, которому затѣмъ стали слѣдовать и писатели, и политическіе дѣятели, на основѣ ученій котораго были созданы конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединеныхъ Штатовъ 1787 года, французская—1789, польская—1791, испанская—1812, норвежская—1814, и нѣкоторыя другія [2]). Авторитетъ Монтескье въ отношеніи ученія о раздѣленіи властей былъ поддержанъ великимъ нѣмецкимъ философомъ Кантомъ [3]), и доктрина о раздѣленіи власти государства

---

[1]) *М. Ковалевскій.* Наз. соч., стр. 147. „Я настаиваю на томъ, что теорія раздѣленія властей, какъ понимаетъ ее Монтескье, сводится на дѣлѣ къ дробленію суверенитета. Ср. *Шершеневичъ.* Исторія философіи права, стр. 439.

[2]) *Ворошиловъ.* Критическій обзоръ ученія о раздѣленіи властей. Ярославль 1872, стр. 166 и сл.

[3]) *Kant's.* Werke, Bd. V. Die Metaphysik der Sitten. I. Th. Metaphysische Anfansgründe der Rechtslehre. Leipzig: 1838, § 45, стр. 145, 146. Ср. *Новгородцевъ.* Кантъ и Гегель въ ихъ ученіяхъ о правѣ

между особыми, вполнѣ самостоятельными, органами имѣла нѣкоторое время преобладающее значеніе въ государственной наукѣ, пока затѣмъ постепенно не вернулись къ прежнему пониманію природы суверенитета, какъ единой нераздробляемой воли государственнаго союза, съ указаніемъ лишь на то, что исполнительная, законодательная и судебная власти суть ничто иное, какъ отдѣльныя функціи этой, единой по существу своему, воли[1]).

Создатели союзной конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ 1787 года хорошо были знакомы съ воззрѣніями Монтескье[2]), и эти воззрѣнія существенно во многомъ повліяли на выработанную ими конституцію. Въ ней, съ одной стороны, особенно полно и отчетливо проведенъ принципъ раздѣленія властей между особыми законодательными, исполнительными и судебными органами, а съ другой — кромѣ этого дѣленія, такъ сказать вертикальнаго, установлено еще другое дѣленіе—горизонтальное: раздѣленіе отправленія государственной власти между союзомъ и отдѣльными государствами его составляющими — штатами. Непосредственно въ послѣднемъ отношеніи у Монтескье нечего было заимствовать. Вопросами союзнаго государственнаго устройства онъ спеціально не занимался, и нѣсколько отрывочныхъ замѣчаній, которыя мы находимъ въ его Esprit des lois относительно федеративныхъ государствъ, не объясняютъ намъ существа природы союзнаго государства. Онъ не различаетъ среди républiques fédératives, какъ онъ называетъ соединенія государствъ, союзовъ государствъ отъ союзныхъ государствъ, подводя подъ общее обозначе-

---

и государствѣ. Москва 1902 г., стр. 142. „Мысль Монтескье получаетъ здѣсь (у Канта) характеръ апріорнаго принципа, съ необходимостью вытекающаго изъ идеи государства“.

[1]) Противъ Монтескье, впрочемъ, высказался уже въ 1762 году Руссо въ „Contrat social“. L. II, ch. II. Ed. Garnier, стр. 255., ослабивъ нѣсколько своимъ авторитетомъ вліяніе доктрины о раздѣленіи властей.

[2]) Вашингтонъ основательно изучалъ „Духъ законовъ“. См. *Laboulaye*. Histoire des Etats-Unis. T. III. Paris. 1891, стр. 202. Мадисонъ и Гамильтонъ тоже знали его очень хорошо, что видно изъ ихъ статей въ федералистѣ.

ніе федеративныхъ государствъ всевозможныя разнообразныя союзныя образованія древности и новаго времени, носившія самый различный характеръ. Вообще эти коротенькія его замѣчанія не даютъ почти ничего для пониманія юридической природы союзнаго государства, и здѣсь напрасно было бы искать отвѣта на вопросы о значеніи распредѣленія власти и задачъ государственной дѣятельности между союзомъ и его членами и объ отношеніи ихъ другъ къ другу. Проводится лишь мысль, что союзы, составленные изъ республикъ, болѣе прочны, чѣмъ союзы монархическаго характера, и что вообще федеративное устройство должно обнимать собой государства съ одинаковой формой правленія [1]).

Но Монтескье былъ важенъ въ исторіи развитія понятій о союзномъ государствѣ своей идеей о раздѣленіи властей. Разъ дѣлимость суверенитета была признана вполнѣ возможной въ одномъ отношеніи, то почему же невозможно провести раздѣленіе послѣдняго и въ другомъ отношеніи. И американцы въ своей конституціи 1787 года провели принципъ двойного дѣленія государственной власти: дѣленіе, указанное Монтескье, и дѣленіе, основанное на распредѣленіи власти между отдѣльными членами созданнаго ими союза—штатами и самимъ союзомъ. Американская союзная конституція 1787 года была построена на весьма сложной системѣ раздѣленія властей, сдержекъ и равновѣсій. „Развѣ есть конституція, писалъ въ 1814 году Джонъ Адамсъ къ Джону Тейлору, обладающая болѣе сложной системой равновѣсія властей, чѣмъ наша? Во первыхъ, восемнадцать штатовъ и нѣсколько территорій національнаго правительства... во вторыхъ, палата представителей, уравновѣшивающая вліяніе сената, сенатъ—палаты. Въ третьихъ, исполнительная власть, до извѣстной степени уравновѣшивающая вліяніе власти законодательной. Въ четвертыхъ, судебная власть является противовѣсомъ палаты, сената, исполнительной власти и правительства отдѣльныхъ штатовъ

---

[1]) *Montesquieu.* L'Esprit des lois. Livre IX, Chap. 1, 2 и 3, стр. 120—122 (éd. Garnier).

и т. д.. Вотъ каково сложное устройство равновѣсія властей, которое, какъ мнѣ кажется, есть наше собственное открытіе, совершенно особаго свойства". „Самымъ важнымъ видомъ равновѣсія, говоритъ американскій ученый Вильсонъ, приводящій эти слова Адамса, являются отношенія между національнымъ правительствомъ и правительствомъ отдѣльныхъ штатовъ. Это—центральный пунктъ всей системы, онъ чрезвычайно характеренъ, какъ выраженіе всего существа федеральнаго строя" [1]. Эти идеи о раздѣленіи и равновѣсіи властей союза и штатовъ, хотя и неоднократно высказывались различными отдѣльными американскими государственными дѣятелями и писателями, но не были подробно разработаны въ смыслѣ какой-либо цѣльной научной теоріи для объясненія природы новосозданной федераціи. Основы этой теоріи, можно сказать, были только намѣчены въ самыхъ общихъ и нѣсколько неопредѣленныхъ контурахъ американскими изслѣдователями. Честь же выдвинуть ярко впередъ, освѣтить теоретически въ извѣстной связи эти отдѣльныя основныя начала и ясно и выпукло, со свойственными французскому уму простотой, изяществомъ и отчетливостью изложить ихъ выпала на долю извѣстнаго французскаго писателя Алексиса Токвилля въ его прекрасной книгѣ „О демократіи въ Америкѣ", появившейся въ свѣтъ впервые въ 1835 году. При этомъ надо замѣтить, однако, что и Токвилль развилъ лишь главные пункты новой доктрины о союзномъ государствѣ, построенной на началѣ раздѣленія суверенитета между государствомъ—союзомъ и государствами членами союза, затрагивая въ своей книгѣ эту доктрину попутно, наряду съ цѣлымъ рядомъ иныхъ ученій, которыми при томъ онъ лично больше интересовался и которымъ больше посвящалъ вниманія, чѣмъ ученію о сущности

---

1) *Вильсонъ.* Государственный строй Соединенныхъ Штатовъ. СПБ. 1909. рус. пер. съ 20-го изданія Гронскаго и Корсакова съ предисл. М. Ковалевскаго, стр. 18, 19. Ср. *М. Ковалевскій.* Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты. Статья въ сборникѣ „Политическій строй современныхъ государствъ. СПБ. 1905. Изд. кн. П. Долгорукова и И. Петрункевича, стр. 377—380.

федеративныхъ связей въ американскомъ устройствѣ. Подробно изложилъ эту теорію союзнаго государства и разработалъ ее на основѣ американскихъ воззрѣній и особенно разсужденій Токвилля извѣстный нѣмецкій историкъ и юристъ Вайцъ, создавъ полную оригинальную научную юридическую теорію союзнаго государства, довольно долго являвшуюся въ Германіи господствующей теоріей. И здѣсь, какъ во многихъ другихъ вопросахъ, французскіе изслѣдователи даютъ толчекъ, ставятъ основныя вѣхи, нѣмецкимъ же принадлежитъ заслуга дальнѣйшей разработки и углубленія тѣхъ основныхъ началъ, которыя выставляются французами.

До появленія книгъ Токвилля и Вайца, въ Германіи, гдѣ преимущественно, какъ мы видѣли изъ предыдущаго изложенія, затрагивались вопросы о сложныхъ государствахъ, мало обращали вниманія на своеобразное союзное устройство Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, созданное въ 1787 году, оставаясь обычно на почвѣ своего нѣмецкаго положительнаго права. Хотя многимъ нѣмецкимъ ученымъ были извѣстны работы выдающихся комментаторовъ американской конституціи Кента и Стори, а также и знаменитый сборникъ статей подъ названіемъ „Федералистъ“, въ которомъ наиболѣе талантливые изъ творцовъ конституціи 1787 г.—Гамильтонъ, Мадисонъ и Джей—стремились дать ея объясненіе и теоретическое оправданіе важнѣйшимъ принципамъ, на которыхъ она была построена, но вывести отсюда какія-либо общія теоретическія ученія о существѣ союзнаго государственнаго устройства вообще европейскимъ писателямъ до Токвилля и Вайца не приходило въ голову. Въ сочиненіяхъ американскихъ писателей напрасно было бы также искать построеній теоретическаго характера. Ихъ работы были посвящены разъясненію практическихъ задачъ, подлежащихъ осуществленію союза, комментированію и освѣщенію отдѣльныхъ положеній федеральной конституціи. Сама союзная конституція 1787 г., подобно тому, какъ впослѣдствіи конституція новой Германской Имперіи 1871 года, вырабатывалась преимущественно на почвѣ удовлетворенія практиче-

скимъ требованіямъ, основана была на извѣстномъ компромиссѣ, желаніи примирить верховенство, суверенную власть отдѣльныхъ штатовъ съ единствомъ союза и американской націи и верховенствомъ власти этого союза. Изъ такихъ стремленій постепенно развивается взглядъ о двойномъ суверенитетѣ въ новоосновaнномъ союзѣ, взглядъ, проведенный въ цѣломъ рядѣ статей Гамильтономъ, Мадисономъ и Джеемъ, собранныхъ въ одинъ сборникъ, названный „Федералистъ“ [1]). Указывая на недостатки первоначальной союзной организаціи, на основѣ которой штаты были соединены въ одно цѣлое до реформы 1787 года, такъ называемыхъ „артикуловъ конфедераціи“ 1781 года, авторы Федералиста отмѣчали, какъ главный ея деффектъ, то, что она устанавливала власть лишь надъ правительствами штатовъ [2]). Союзъ могъ установлять извѣстныя начала, но не могъ самостоятельно проводить ихъ въ жизнь. Особенно стараясь защититься отъ упрековъ въ томъ, что новая конституція стремится уничтожить начала федерализма въ политическомъ строѣ союза и превратить союзъ въ вполнѣ унитарное государство, авторы „Федералиста“ подчеркивали (№№ 15—20 Федералиста [3]), что штаты сохраняютъ всѣ свои верховныя права кромѣ тѣхъ, относительно которыхъ спеціально опредѣленно указано, что они переданы союзу (№ 45 [4]). Союзная конституція не является, строго говоря, по словамъ Мадисона, ни національной, ни федеральной конституціей, но соединеніемъ обѣихъ (№ 39 [5]). „Въ федералистѣ, говоритъ Фортунатовъ, часто встрѣчаемъ ссылки на Esprit des lois Монтескье, но ни разу не упоминается о Contrat Social

---

[1]) *Фортунатовъ*. Исторія политическихъ ученій въ Соединенныхъ Штатахъ. Часть I. Федералистъ и трактаты Кальгуна. Москва, 1879. См. прекрасное новое изданіе The Federalist. Edited by Henry Cabot Lodge. New-Iork and London 1911.

[2]) См. Federalist, № 15, стр. 82 и сл., особ. 86. (разсужденія Гамильтона).

[3]) Стр. 82—119 (изд. Lodge).

[4]) Стр. 285 и сл.

[5]) Стр. 239 „The proposed Constitution therefore, is, in strictness, neither a national nor a federal Constitution, but a composition of both“.

Руссо... Въ федералистѣ множество историческихъ примѣровъ и мало абстрактныхъ разсужденій“ [1]). Основнымъ идеямъ федералиста слѣдовалъ цѣлый рядъ различныхъ писателей въ Америкѣ и, прежде всего, весьма популярные изслѣдователи союзной конституціи—Стори и Кентъ [2]). Особенно подчеркивалось авторами федералиста и раздѣлялось и большинствомъ писателей то мнѣніе, что главное отличіе новаго союза отъ прежняго и основная его сущность заключаются въ непосредственномъ отношеніи союзной власти къ населенію въ предѣлахъ предоставленной ей союзной конституціей компетенціи [3]), идея, которая, какъ мы видѣли выше, начала признаваться постепенно и нѣмецкими писателями, какъ характернѣйшій основной признакъ отличія союзнаго государства отъ союза государствъ. Изъ этихъ отдѣльныхъ мыслей, высказывавшихся американскими политическими дѣятелями и писателями, французскій ученый Алексисъ Токвилль составилъ извѣстное единое цѣлое, живо и ясно начертилъ въ своей книгѣ теорію американскаго союзнаго строя въ основныхъ существеннѣйшихъ чертахъ. Книга Токвилля [4]) проникнута двумя главными идеями. Изслѣдуя американскія учрежденія, онъ всюду стремится выяснить, насколько въ нихъ воплотились начала демократіи—съ одной стороны и децентрализаціи—съ другой. Онъ показываетъ своимъ читателямъ, что въ Америкѣ строго проведенъ принципъ, что каждый индивидуумъ и каждая часть народа сами наиболѣе способны заботиться о самихъ себѣ, и что только тамъ индивидуумы и болѣе тѣсныя соединенія людей, напримѣръ общины, подчиняются болѣе высшимъ—штатамъ и союзу, гдѣ недостаточно ихъ

---

1) *Фортунатовъ*. Наз. соч., стр. 69.

2) См. напр. у *Story*, Commentaries on the constitution of the United States. 5 ed. Boston 1891. Vol. I, Chap. III. Nature of the constitution, стр. 221—272. и *Kent*, Commentaries on American Law. 10 ed. Boston 1860. Vol. I., стр. 212—501.

3) *Federalist*, № 16. (Статья Гамильтона), стр. 95. „The government of the Union, like that of each state, must be able to address itself immediately to the hopes and fears of individuals“.

4) Мы пользовались изданіемъ 1874 года Oeuvres complètes *d'Alexis de Toqueville*. „De la démocratie en Amérique“. 6 éd. Paris, 1874. t. I.

силъ и средствъ и гдѣ соединеніе и подчиненіе на благо и пользу имъ. Отсюда возникаетъ и съ этимъ тѣсно связывается другая идея о необходимости централизаціи въ извѣстныхъ сферахъ государственной жизни.

Токвилль указываетъ, что эта централизація бываетъ двухъ родовъ: правительственная и административная. Первая состоитъ въ сосредоточеніи въ однѣхъ рукахъ и въ одномъ мѣстѣ осуществленія задачъ общихъ всему народу, всѣмъ частямъ націи, каковы: созданіе общихъ законовъ и международныя отношенія, вторая—заключается въ таковомъ же сосредоточеніи задачъ, относящихся къ отдѣльнымъ частямъ націи, каковы, напримѣръ, дѣла общинныя. Первый видъ централизаціи, по словамъ Токвилля, необходимъ во всякомъ, болѣе или менѣе благоустроенномъ, государствѣ, и онъ въ Америкѣ воплощенъ въ организаціи федеральныхъ властей, второй же въ Америкѣ отсутствуетъ въ противоположность Европейскимъ странамъ, гдѣ онъ получилъ сильное развитіе. Токвилль не задавался спеціальной задачей дать, хотя бы въ самыхъ общихъ чертахъ, теорію союзнаго государства, вообще у него вопросы о федерализмѣ затрагиваются лишь настолько, насколько это необходимо было для общаго освѣщенія политическаго союзнаго устройства американской демократіи. Но, тѣмъ не менѣе, въ исторіи развитія ученія о союзномъ государствѣ его книга сыграла большую роль, напоминая до извѣстной степени роль книги Монтескье „о духѣ законовъ“ въ ученіи о конституціонномъ государствѣ. Подобно тому, какъ, изслѣдуя англійскія государственныя учрежденія, Монтескье, на основѣ ихъ объясненія, создалъ свою теорію свободнаго представительнаго государства, основаннаго на началѣ раздѣленія властей, такъ Токвилль, занимаясь уясненіемъ государственнаго союзнаго строя Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, выдвинулъ впередъ идею о раздѣленіи суверенитета между союзомъ и составляющими его государствами, идею, оказавшую большое вліяніе на разработку теоріи союзнаго государства вообще, бывшую довольно долго лейтмотивомъ въ конструкціи союзнаго государства у писателей государственнаго права. Глава VIII первой ча-

сти „Демократіи въ Америкѣ“ можетъ быть, поэтому, въ ея отношеніи къ теоріи союзнаго государства, сравниваема нѣкоторымъ образомъ съ знаменитой XI главой шестой книги „Духа законовъ“, въ отношеніи теоріи государства конституціоннаго. Одной изъ важнѣйшихъ характерныхъ чертъ въ организаціи американскаго союза, по мнѣнію Токвилля, является раздѣленіе государственнаго верховенства между двумя властями: властью штатовъ и властью союза.

Это раздѣленіе проведено въ Америкѣ, говоритъ онъ, такимъ образомъ, что нѣкоторыя дѣла общенаціональнаго характера переданы въ исключительное завѣдываніе союза, который осуществляетъ ихъ черезъ посредство своихъ собственныхъ органовъ законодательныхъ, исполнительныхъ и судебныхъ и въ отношеніи ихъ вступаетъ въ непосредственное соприкосновеніе съ гражданами, а не сносится съ ними чрезъ посредство штатовъ и ихъ властей. Этимъ американскій союзный строй отличается отъ союзныхъ образованій у различныхъ другихъ народовъ. Въ сущности, по словамъ Токвилля, здѣсь имѣется не федеральное, а, скорѣе, неполное національное правленіе (c'est un gouvernement national incomplet[1]). Неполное потому, что здѣсь нѣсколько народовъ соединяются въ одинъ лишь для нѣкоторыхъ, общихъ имъ всѣмъ, интересовъ и остаются раздѣленными въ отношеніи всѣхъ другихъ. Раздѣленіе проведено такимъ образомъ, что дѣятельность штатовъ является въ Америкѣ общимъ правиломъ, а дѣятельность союза исключеніемъ[2]). Вотъ главныя мысли Алексиса Токвилля относительно союзнаго устройства Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Онъ, говоря о томъ, что въ Америкѣ все политическое устройство покоится на принципѣ раздробленія суверенитета народнаго, во многихъ мѣстахъ своей книги упоминаетъ о раздѣленіи этого суверенитета между націей и штатами, о двухъ суверенитетахъ, о двухъ властяхъ[3]).

---

1) *Tocqueville*. Наз. соч. т. I., стр. 264—265.

2) *Ibid.*, стр. 94.

3) *Ibid.*, стр. 190 Il s'agissait de partager la souveraineté, стр. 191, La divison des pouvoirs telle que la constitution l'avait établie. Ср. также прим. 3-е на этой же страницѣ, а также стр. 93.

Но, посвящая свое вниманіе главнымъ образомъ вопросамъ о значеніи демократіи и централизаціи и децентрализаціи, Токвилль вопросы, касающіеся сложныхъ государственныхъ формъ, затрагивалъ лишь постольку, поскольку это было необходимо для выясненія общаго политическаго уклада жизни американскихъ народовъ и освѣщенія значенія новыхъ демократическихъ формъ и свободнаго государственнаго устройства на особыхъ оригинальныхъ основаніяхъ, выработанныхъ американскими государственными дѣятелями примѣнительно къ федеративнымъ стремленіямъ американцевъ. Общей теоріи государственныхъ федеративныхъ формъ или теоріи союзнаго государства онъ не пытался создать, у него объ этомъ не было и мысли. Указывая на новизну союзнаго устройства, введеннаго конституціей 1787 года, онъ говоритъ, что для этого новаго явленія еще не существуетъ какого-либо спеціальнаго новаго наименованія, новаго слова, его опредѣляющаго[1]).

Это новое слово нашелъ послѣдователь Токвилля, нѣмецкій ученый Вайцъ въ терминѣ союзное государство—Bundesstaat, терминѣ въ Германіи неоднократно, впрочемъ, уже бывшемъ въ употребленіи въ государственно-правовой литературѣ, но въ который онъ вложилъ во многомъ совершенно новое, болѣе или менѣе опредѣленное, отчетливое содержаніе.

Теорія Вайца создалась подъ вліяніемъ, съ одной стороны, событій бурнаго 1848 года въ Германіи, неудачной попытки франкфуртскаго парламента въ дѣлѣ политическаго объединенія германскаго народа на основѣ свободной союзной конституціи, болѣе или менѣе тѣсно охватывавшей бы отдѣльныя германскія территоріи въ единое крѣпкое политическое цѣлое, а съ другой—подъ вліяніемъ, можетъ быть еще болѣе силь-

---

[1]) *Ibid.*, стр. 265 „Ainsi on a trouvé une forme de gouvernement qui n'était précisément ni national, ni fédéral; mais on s'est arrêté là, et le mot nouveau qui doit exprimer la chose nouvelle n'existe point encore". Въ этой фразѣ чувствуется вліяніе федералиста, на котораго Токвилль вообще неоднократно ссылается въ своей книгѣ, равно какъ и на книги Стори и Кента.

нымъ, изученія государственнаго строя Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ въ передачѣ, главнымъ образомъ, Токвилля. Первоначально онъ развилъ ее въ 1853 году въ Allg. Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur, а затѣмъ въ, ставшей очень распространенной въ Германіи, его книгѣ „Основы политики“ (Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen. Kiel. 1862[1]). Въ виду огромнаго вліянія, какимъ пользовалась эта теорія союзнаго государства довольно долго среди нѣмецкихъ писателей, на ней необходимо остановиться нѣсколько подробнѣе.

Вайцъ видѣлъ, что правительства отдѣльныхъ государствъ Германіи не откажутся отъ извѣстнаго рода правъ въ пользу какой-либо союзной власти, вмѣстѣ съ тѣмъ онъ понималъ, что отдѣльныя государства, связанныя только на началахъ свободнаго договора, не въ состояніи будутъ выполнить цѣлый рядъ общенаціональныхъ задачъ, къ осуществленію которыхъ издавна стремились многіе лучшіе умы Германіи. Теорія, въ основныхъ чертахъ намѣченная Токвиллемъ въ примѣненіи къ союзному устройству Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, давала возможность совмѣстить извѣстную самостоятельность отдѣльныхъ государствъ съ ихъ болѣе или менѣе тѣснымъ объединеніемъ въ одно цѣлое. Вайцъ подвергъ идеи Токвилля нѣкоторой обработкѣ, далъ имъ болѣе логически законченную форму и его довольно стройная и полная теорія, соотвѣтствуя при этомъ, болѣе чѣмъ какая-либо иная теорія, политическому моменту, заслужила полное одобреніе огромнаго большинства современныхъ ему нѣмецкихъ ученыхъ, была принята ими и многими послѣдующими писателями и на довольно долгое время сдѣлалась господствующимъ въ Германіи направленіемъ въ построеніи юридической конструкціи союзнаго государства, въ ученіи о его отличительныхъ основныхъ признакахъ и его сущности[2]).

---

[1]) См. особ. Einzelne Ausführungen, III. Das Wesen des Bundesstaats, стр. 153—218 и въ Grundzüge, стр. 43—46.

[2]) *Brie*. Н. с., стр. 93. „Die von dem Französischen Denker aus der Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika abstrahirte Doktrin ist durch Waitz' Vermittelung die hauptsächliche Grundlage der bis auf

Союзное государство отличается, по мнѣнію Вайца, одинаково отъ союза государствъ и отъ феодальнаго государства, основаннаго на вассальныхъ отношеніяхъ, тѣмъ, что въ немъ имѣется непосредственное подчиненіе населенія союзной власти въ извѣстныхъ, опредѣленныхъ государственнымъ устройствомъ, отношеніяхъ. Союзъ государствъ господствуетъ надъ государствами его составляющими и является основаннымъ на договорѣ послѣднихъ. Характеръ этого союза международно-правовой. Государства здѣсь сохраняютъ свой суверенитетъ, и поэтому союзъ не есть государство. Общая власть союза всегда основывается на делегаціи со стороны отдѣльныхъ государствъ, его образовывающихъ. Она можетъ быть организована на началахъ коллегіальности или быть единоличной, какъ напр. штатгальтеръ въ Нидерландахъ. Объемъ общихъ дѣлъ можетъ быть и уже и шире. Это не имѣетъ значенія. Равно какъ и рѣшенія могутъ приниматься не только единогласно, но и по большинству голосовъ, если члены союза заранѣе согласились на это при основаніи его. Только вопросы, затрагивающіе самое существованіе союза, должны рѣшаться непремѣнно единогласно. Въ союзѣ могутъ быть распорядительные и исполнительные органы, различно образовываемые. Существенно, главнымъ образомъ, то, что они всегда должны быть основаны на делегаціи отъ союза.

Здѣсь Вайцемъ уже намѣчены тѣ основные признаки союза государствъ, которые и нынѣ большинствомъ писателей признаются, какъ характерные для этого политическаго образованія. Ученіе о союзѣ государствъ вообще не вызвало въ наукѣ особо сильныхъ разногласій. Не то мы видимъ въ теоріи союзнаго государства, которая и до сего времени въ существеннѣйшихъ своихъ основахъ является спорной.

Что касается феодальнаго сложнаго государства, которое Вайцъ называетъ также имперіей государствъ Staatenreich (другіе нѣмецкіе писатели, особенно новые, употребляютъ здѣсь терминъ Staatenstaat—государство государствъ), то здѣсь, въ противоположность союзу госу-

die neueste Zeit in Deutschland vorherrschenden Theorie des Bundesstaates geworden".

дарствъ—Staatenbund'у, верховная власть, суверенитетъ принадлежитъ цѣлому, а не частямъ. Здѣсь части, какъ это было, напримѣръ, въ Священной Римской Имперіи Германскаго народа, хотя и могутъ имѣть значительную самостоятельность, тѣмъ не менѣе не являются государствами. Не онѣ составили союзъ, не отъ нихъ онъ произошелъ, а, наоборотъ, сами онѣ ведутъ свою власть отъ союза и отъ него зависятъ, хотя иногда и въ весьма слабой степени. И здѣсь, какъ и въ союзѣ государствъ, нѣтъ непосредственнаго дѣйствія власти центральной въ отношеніи населенія. Характерные отличительные признаки союзнаго государства выясняются, по мнѣнію Вайца, черезъ сопоставленіе его, съ одной стороны, съ союзомъ государствъ, съ другой, съ феодальнымъ государствомъ. Въ союзномъ государствѣ одинаково являются государствами и отдѣльные члены, его составляющіе, и самъ союзъ. *Здѣсь налицо раздѣленіе суверенитета,* и это есть самое существенное для понятія союзнаго государства.

Являясь истиннымъ государствомъ, какъ показываетъ самое названіе, Bundesstaat есть такая государственная форма, въ которой извѣстная часть общихъ задачъ государственной жизни осуществляется сообща всей націей, другая же часть обособленно—отдѣльными племенами или частями народа. Отдѣльныя государства и союзъ являются необходимыми дополненіями другъ друга. И оба они одинаково покоятся на національномъ основаніи. Поэтому здѣсь необходимо извѣстное національное единство, и разные народы могутъ осуществить такую союзную форму политической жизни лишь при особо благопріятныхъ условіяхъ, какъ это имѣетъ мѣсто напримѣръ въ Швейцаріи. Первымъ основнымъ признакомъ въ понятіи государства является, говоритъ Вайцъ, самостоятельность и независимость отъ чужой власти, то что называютъ суверенитетомъ. Суверенитетъ долженъ быть и у государствъ, составляющихъ союзъ, и у самого союза. Здѣсь происходитъ его раздѣленіе, но ограничивается при этомъ лишь объемъ, а не самое содержаніе суверенитета [1]). Извѣстная опре-

[1]) *Waitz.* H. c., стр. 166 „Nur der Umfang nicht der Inhalt der Souveränität ist beschränkt".

дѣленная сфера дѣятельности отводится союзу, другая—составляющимъ его государствамъ, и, въ предѣлахъ имъ отведенныхъ, они являются вполнѣ самостоятельными въ отношенiи другъ къ другу[1]). Союзъ долженъ непосредственно опираться на народъ, точно также, какъ и отдѣльныя государства. Власть его должна не только издавать въ предѣлахъ своей компетенцiи законы, но и исполнять ихъ при помощи своихъ собственныхъ органовъ, а не органовъ отдѣльныхъ государствъ. У союза, какъ у каждаго государства, должны быть свои законодательные, исполнительные и судебные органы, онъ долженъ имѣть свое правительство, свое народное представительство и свои суды. При этомъ, всѣ эти органы должны быть самостоятельно образованы, а не основываться на делегацiи со стороны отдѣльныхъ государствъ. Правительство союзнаго государства и его глава не должны ни въ какомъ случаѣ зависѣть отъ отдѣльныхъ государствъ. Коллегiя уполномоченныхъ отъ государствъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ союзѣ государствъ и что особенно характерно для послѣдняго, здѣсь не допустима, по мнѣнiю Вайца. Одного существованiя ея достаточно для того, чтобы всякая мысль о союзномъ государствѣ была оставлена, говоритъ онъ[2]). Народное представительство, особенно соотвѣтствующее идеѣ союзнаго государства, должно избираться всѣмъ народомъ и представлять его въ цѣломъ, а не отдѣльныя государства. Вайцъ признаетъ иногда необходимость верхней палаты въ союзномъ государствѣ въ видѣ Staatenhaus'a, палаты государствъ, представляющей ихъ отдѣльные интересы, но считаетъ ее скорѣе коррективомъ союзнаго государства, чѣмъ его органомъ, полагая задачу ея въ надзорѣ за тѣмъ, чтобы центральная власть не выходила за предѣлы своей компетенцiи и принимала во вниманiе, кромѣ общихъ интересовъ, также и частные интересы отдѣльныхъ государствъ. Союзный судъ дол-

---

[1]) *Ibid.* Стр. 165 „Für jeden Theil giebt es eine besondere Organisation, jeder von beiden hat eine besondere Sphäre, aber innerhalb dieser Sphäre ist der eine so selbständig wie der andere".

[2]) *Ibid.*, стр. 174.

женъ находиться внѣ связи съ судами отдѣльныхъ государствъ, долженъ быть поставленъ совершенно самостоятельно въ своей организаціи и компетенціи [1]).

Что касается предметовъ дѣятельности союза и государствъ, то въ компетенцію перваго должны входить: война, миръ и вообще международныя сношенія. Поддержаніе же порядка внутренняго и вообще различныя отношенія внутренне-государственнаго характера должны быть отнесены къ сферѣ дѣятельности отдѣльныхъ государствъ. Исключеніемъ являются учрежденія для торговли и средствъ сношенія, въ виду ихъ тѣсной связи съ международной торговлей и поэтому и междугосударственными отношеніями вообще. Средства для осуществленія своихъ задачъ, какъ и органы, у союза должны быть свои. Онъ долженъ имѣть свои финансы и свое войско [2]). Финансы союза должны получаться, по мнѣнію Вайца, путемъ, такъ называемыхъ, косвенныхъ налоговъ. Взносы отдѣльными государствами извѣстныхъ суммъ для составленія средствъ союза, у нѣмцевъ называемые матрикулярными взносами, онъ считаетъ недопустимыми съ точки зрѣнія правильной теоріи союзнаго государства, ибо это дѣлаетъ союзъ въ его бытіи и дѣятельности извѣстнымъ образомъ зависимымъ отъ государствъ, входящихъ въ его составъ. Строго говоря, союзное государство должно бы имѣть и свое особое войско. Но, въ силу соображеній цѣлесообразности, въ виду того, что для поддержанія внутренняго порядка и отдѣльныя государства нуждаются въ военной силѣ, а содержать два войска въ одномъ государствѣ затруднительно, Вайцъ находитъ возможнымъ составленіе союзной арміи изъ контингентовъ отдѣльныхъ государствъ. Флотъ же, какъ имѣющій значеніе, главнымъ образомъ, для цѣлей внѣшней защиты, внѣшней государственной дѣятельности, долженъ

---

1) Идея о необходимости особой самостоятельной организаціи центральной власти въ союзномъ государствѣ высказывалась еще извѣстнымъ нѣмецкимъ государствовѣдомъ *Блюнчли* въ его Geschichte des Schweizerischen Bundesrechtes. Zürich. 1849. Bd. I, стр. 554, но подробнаго развитія у него эта идея не получила.

2) *Waitz*. Н. с., стр. 44.

входитъ исключительно въ компетенцію союза. Единство національное, изъ котораго исходитъ союзъ, равно какъ и отдѣльныя государства, требуетъ общаго государственнаго гражданства и равенства извѣстныхъ политическихъ правъ для всѣхъ подданныхъ государствъ, входящихъ въ союзъ. Поэтому является затруднительнымъ соединеніе въ одно союзное государство государствъ съ различными формами правленія, напримѣръ — монархической и республиканской. Союзное государство, какъ особая форма политической жизни, развилось на почвѣ республиканскихъ государственныхъ образованій, но Вайцъ не видитъ особыхъ затрудненій для созданія и монархическихъ союзныхъ государствъ, къ каковой цѣли должна стремиться, по его мнѣнію, Германія. Сущность монархіи заключается не въ безграничности правъ монарха, говоритъ онъ, а въ ихъ самостоятельности, что вполнѣ можетъ быть примирено съ началами союзнаго государства.

Такова въ существенныхъ главнѣйшихъ чертахъ знаменитая теорія Вайца о юридической природѣ союзнаго государства. Суверенитетъ раздѣляется въ этомъ государствѣ на двѣ вполнѣ самостоятельныя части и вручается самостоятельнымъ союзамъ. Каждый союзъ является настоящимъ государствомъ, имѣетъ свою независимую организацію и непосредственно дѣйствуетъ, какъ верховная власть, въ отведенной ему сферѣ на территорію и на населеніе, имѣя свои собственные органы и средства, при помощи которыхъ преслѣдуетъ свои спеціальныя задачи.

Теорія эта, какъ уже упоминалось, имѣла въ Германіи долгое время огромный успѣхъ. Цѣлый рядъ выдающихся нѣмецкихъ ученыхъ примкнулъ къ ея основнымъ положеніямъ въ своихъ работахъ. Воззрѣнія Вайца раздѣляли такіе, напримѣръ, ученые, какъ *Герберъ*[1]), *Робертъ фонъ-Моль*[2]), *Германъ*

[1]) *Gerber*. Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts. 2 Aufl., Leipzig 1869. См. прил. IV Das norddeutsche Bund., стр. 237 и сл., см. особ. стр. 238.

[2]) *Mohl*. Encyklopädie der Staatswissenschaften. 2 Aufl. Tübingen 1872. § 49. „Der Bundesstaat“, стр. 366 и сл.

Шульце[1]), *Трейчке*[2]) и мн. др. Изъ писателей другихъ странъ къ ней примкнулъ всецѣло такой извѣстный изслѣдователь учрежденій союзныхъ государствъ, какъ *Рюттиманнъ*, который въ своей капитальной работѣ о государственномъ устройствѣ Америки и Швейцаріи прямо чуть ли не дословно повторяетъ основныя положенія Вайца[3]).

Тогда какъ въ Германіи идетъ такая интенсивная разработка вопросовъ о союзномъ государствѣ и, наконецъ, появляется солидная юридическая конструкція теоріи этого государства, въ другихъ странахъ этотъ вопросъ долгое время обращаетъ на себя очень мало вни-

---

[1]) *H. Schulze.* Einleitung in das deutsche Staatsrecht. Leipzig 1867. §§ 63 и 64, стр. 203 и сл., см. особ. стр. 206, гдѣ онъ, считая вѣрной мысль Вайца о раздѣленіи суверенитета въ союзномъ государствѣ между союзомъ и его членами, говоритъ: „Sie könnten als halbsouveräne Staaten betrachtet werden".

[2]) *Treitschke.* Historische und politische Aufsätze. (Новое изд. 6 Aufl.) Leipzig 1903. Статья Bundesstaat und Einheitsstaat (Freiburg in Breisgau 1864), стр. 79—241, имѣвшая одно время въ Германіи большую популярность. Трейчке такъ былъ убѣжденъ въ вѣрности конструкціи Вайца, что объявилъ старый споръ о признакахъ различія союзнаго государства отъ союза государствъ навсегда разрѣшеннымъ ею. См. стр. 113 „Der alte Streit der Schule über die Begriffe Staatenbund und Bundesstaat ist durch diese meisterhafte Abhandlung von Waitz abgeschlossen". Къ сожалѣнію споръ этотъ и до сихъ поръ еще не прекратился. Теорія Вайца явилась лишь, какъ извѣстное временное перемиріе, и она же вызвала впослѣдствіи, какъ увидимъ далѣе, обнаруживъ съ теченіемъ времени свои слабыя стороны, новыя различныя воззрѣнія, борящіяся и до сихъ поръ въ наукѣ государственнаго права.

Къ школѣ Вайца надо причислить и *Schäffle* въ его Encyclopädie der Staatslehre. Tübingen, 1878, стр. 406.

[3]) *Rüttimann.* Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz. Zürich 1867, Bd. I, стр. 49.

Большинство другихъ швейцарскихъ изслѣдователей мало занимались теоріей союзнаго государства. Стоя на практической точкѣ зрѣнія, они нерѣдко высказывали мысль, что теоретически обосновать понятіе союзнаго государства въ отличіе отъ союза государствъ врядъ ли вполнѣ возможно, что границы между этими понятіями текучи, и отличіе лежитъ въ сущности лишь въ болѣе или менѣе тѣсной связи отдѣльныхъ государствъ, членовъ союза. См. *Escher.* Handbuch der praktischen Politik. Leipzig 1864, *Blumer.* Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes. Zurich. 1863. Ср. *Ebers.* Die Lehre vom Staatenbunde, стр. 127. Однако у перваго, какъ указываетъ Бри (Н. С., стр. 149), является тенденція слѣдовать за Токвиллемъ и Вайцемъ.

манія. Въ литературѣ французской мы очень долго не встрѣчаемъ ни одной работы, посвященной спеціально вопросамъ о соединеніяхъ государствъ. Извѣстный ученый Прудонъ, написавшій обширное разсужденіе подъ заглавіемъ „Du principe fédératif" (см. Oeuvres complètes, t. VIII. Paris 1868), говоритъ, что идея федерализма есть идея совершенно новая и никѣмъ не затрагивавшаяся (стр. 9). Самъ онъ, развивая ученіе о федерализмѣ, понимаетъ его очень широко, какъ договорное соединеніе различныхъ общественныхъ группъ. Для теоріи союзнаго государства его воззрѣнія не имѣютъ значенія. Онъ понимаетъ федерализмъ, какъ соединеніе государствъ, при которомъ они сохраняютъ суверенитетъ или часть его. Онъ не пытается отдѣлить разные виды соединеній государствъ. Вообще его книга имѣетъ характеръ политическаго труда и для юриста цѣнности не представляетъ. (См. особ. гл. VII). И послѣ Прудона французы мало обращали вниманія на ученіе о сложномъ государствѣ [1]).

Въ англійской литературѣ нѣсколько замѣчаній о союзномъ государствѣ даетъ извѣстный писатель Джонъ Стюартъ Милль въ 8-й главѣ своей книги „Размышленія о представительномъ правленіи", гдѣ онъ говоритъ о представительномъ правленіи въ союзномъ государствѣ. Ссылаясь на Токвилля и Федералиста и имѣя въ виду постоянно предъ глазами американское союзное устройство, какъ типъ идеальнаго союзнаго государства вообще, Милль въ сущности довольно близко подходитъ къ доктринѣ, развитой въ Германіи Вайцемъ [2]), но онъ говоритъ не о раздѣленіи суверенитета, а о двухъ правительствахъ въ союзномъ государствѣ, при чемъ считаетъ, что никакому изъ нихъ не можетъ принадлежать высшая въ

---

[1]) Статья *Cauchy* въ Dictionnaire général de la politique Maurice Block'a—„confédération" наполнена общими разсужденіями о соединеніяхъ государствъ, довольно поверхностнаго характера, и хотя и упоминаетъ о нѣмецкихъ классификаціяхъ союзнаго государства и союза государствъ—Bundesstaat и Staatenbund—но разбора этихъ понятій не даетъ. См. т. I. Paris, 1863, стр. 463 - 466.

[2]) См. *Дж. Стюартъ Милль.* Представительное правленіе. Рус. пер. подъ редакціей Сементковскаго. Спб. 1897, стр. 168—176.

отношеніи другого власть, что каждое изъ нихъ имѣетъ одинаковое значеніе въ отведенной имъ конституціей союза сферѣ. Споры же между ними разрѣшаетъ независимо организованный судъ. Поставленный такимъ образомъ вопросъ въ сущности приводитъ при ближайшемъ, болѣе подробномъ юридическомъ анализѣ, къ тому же дѣленію суверенитета. Верховный союзный судъ выступаетъ лишь въ случаѣ сомнѣній и споровъ о компетенціи, въ, такъ сказать, патологическіе моменты жизни союзнаго государства, при нормальномъ же ходѣ дѣлъ, по Миллю, верховная власть частью находится въ рукахъ союзныхъ органовъ, частью органовъ отдѣльныхъ государствъ, является ея раздѣленіе. Собственная организація союзныхъ органовъ и непосредственное воздѣйствіе ихъ на населеніе считаются у Милля, также какъ и у Вайца, основными признаками союзнаго государства, которое онъ называетъ, впрочемъ, „совершеннымъ союзнымъ государствомъ", отличая его отъ „несовершеннаго" союзнаго государства (imperfect federation), подъ которымъ онъ въ сущности понимаетъ то, что въ нѣмецкой наукѣ обозначается названіемъ союза государствъ.

Другой англійскій ученый—Фримэнъ, посвятившій капитальный трудъ изслѣдованію исторіи федерацій, также долженъ былъ затронуть и теоретическіе вопросы федеративнаго устройства. Но, занятый главнымъ образомъ изслѣдованіемъ положительныхъ учрежденій, онъ касается теоріи лишь въ самыхъ общихъ чертахъ [1]). Федерализмъ, говоритъ онъ, есть компромиссъ, примиреніе двухъ системъ политическаго устройства: системы мелкихъ государствъ, господствовавшей въ древности, и системы государствъ крупныхъ, преобладающей въ новое время. Онъ стремится уничтожить деффекты обѣихъ этихъ системъ и соединить ихъ преимущества. Но не вездѣ онъ вообще можетъ быть

---

1) *Freeman.* History of Federal Government. Vol. I. London and Cambridge 1863, стр. 1. „I purpose not so much to discuss the abstract nature of Federal Government, as to exhibit its actual working in ages and countries widely removed from one another". Къ сожалѣнію Фримэнъ разработалъ лишь исторію древнихъ федерацій.

осуществленъ, а гдѣ и можетъ, то не всегда въ своемъ чистомъ видѣ. Perfect federal government—„совершенное федеральное правленіе", по мнѣнію Фримэна, является лишь тогда, когда при соединеніяхъ государствъ въ союзъ, съ одной стороны, каждый изъ членовъ союза обладаетъ полной независимостью во всѣхъ тѣхъ дѣлахъ, которыя касаются только его лично, и когда, съ другой стороны, всѣ они подчинены общей власти относительно тѣхъ предметовъ, которые касаются всей совокупности соединенныхъ членовъ. Здѣсь онъ также въ сущности проводитъ идею о раздѣленіи суверенитета. Онъ говоритъ, что въ совершенномъ федеральномъ правленіи суверенитетъ касательно внутреннихъ вопросовъ принадлежитъ членамъ, а внѣшнихъ—союзу. Каждый является при этомъ совершенно независимымъ въ своей сферѣ. Разрывая, такимъ образомъ, суверенитетъ на внутренній и внѣшній, онъ далѣе прямо высказывается, что это ничто иное, какъ дѣленіе суверенитета, и въ этомъ дѣленіи заключается существеннѣйшій признакъ лучшаго федеральнаго правленія, лучшаго выраженія въ жизни федеральнаго идеала [1]). Федеральное правленіе, по мысли Фримэна, является во внѣ единствомъ, а внутри—множествомъ (external unity, internal plurality [2]).

Такъ широко понимая терминъ федеральнаго правленія, подводя подъ него всѣ тѣ образованія, которыя являются болѣе тѣсными соединеніями, чѣмъ простые дружественные временные союзы (alliance), но при этомъ предоставляютъ своимъ членамъ бóльшую самостоятельность, чѣмъ имѣютъ ее провинціи единаго государства, Фримэнъ далѣе даетъ и опредѣленіе главныхъ видовъ федеральнаго правленія. Онъ различаетъ ихъ два: „систему соединенныхъ государствъ"—„System of Confederated States" и „сложное государство"—„Composite State", термины, соотвѣтствующіе нѣмец-

---

[1]) *Freeman*. Н. с., стр. 3. „Each member is perfectly independent within its own sphere", стр. 4. „This complete division of sovereignty we may look upon as essential to the absolute perfection of the Federal ideal". Ср. также стр. 9.

[2]) *Freeman*. Н. с., стр. 12.

кимъ Staatenbund и Bundesstaat. Различіе этихъ двухъ видовъ федеральнаго правленія Фримэнъ видитъ въ томъ, что при первомъ центральная власть, отправляя свои полномочія, дѣйствуетъ всегда, при осуществленіи своихъ задачъ, чрезъ посредство государствъ составляющихъ союзъ, что она непосредственно всегда имѣетъ дѣло только съ государствами и не приходитъ въ соприкосновеніе съ гражданами, тогда какъ при второмъ она должна непосредственно простираться на всѣхъ гражданъ соединенныхъ въ союзъ государствъ, должна имѣть свои органы и свои средства для приведенія въ исполненіе задачъ, находящихся въ ея завѣдываніи[1]). Но онъ не придаетъ большого значенія этому раздѣленію федеральнаго правительства на два вида, раздѣленію имъ проведенному подъ явнымъ вліяніемъ Федералиста, Токвилля и Милля, на которыхъ онъ не разъ ссылается въ своей книгѣ. Онъ говоритъ, что на дѣлѣ это ничто иное, какъ одинъ лучшій, а другой худшій путь для достиженія одной и той же цѣли[2]). Принимая идею дѣленія суверенитета, Фримэнъ перенесъ ее и на союзъ государствъ, говоря, что и въ послѣднемъ суверенитетъ внѣшній принадлежитъ союзу, а внутренній государствамъ. Различіе видовъ федеральнаго правленія, значитъ, не въ этомъ дѣленіи, а въ непосредственномъ или посредственномъ дѣйствіи союзной власти на гражданъ. Если у союза нѣтъ суверенитета, то это простое временное соглашеніе, а не федеральное правленіе. Здѣсь Фримэнъ существенно расходится съ Вайцемъ и другими нѣмецкими учеными и большинствомъ новыхъ ученыхъ и другихъ странъ, полагающихъ отличіе союза государствъ отъ союзнаго государства именно въ отсутствіи въ первомъ суверенитета союза и исключительной принадлежности его членамъ, а во второмъ—принадлежности его союзу и отсутствія у членовъ. Вообще, принявъ идею раздѣленія суверенитета, Фримэнъ не сдѣлалъ изъ нея удачнаго употребленія и его теоретическія разсужденія, не отчетливыя, крайне расплывчатыя, скорѣе запуты-

———————

1) *Freeman*. Н. с., стр. 11.
2) *Freeman*. Н. с., стр. 12.

ваютъ юридическую конструкцію союзнаго государства, чѣмъ выясняютъ ее. Но несомнѣнно и онъ стоялъ подъ вліяніемъ идей Федералиста и Токвилля, и 11 стр. его книги очень напоминаетъ соотвѣтствующія мѣста книги Вайца о союзномъ государствѣ, о его особой организаціи: правительствѣ, военныхъ силахъ, финансахъ. И у Вайца въ сущности раздѣленіе суверенитета въ союзномъ государствѣ проведено такъ, что внѣшнія дѣла входятъ въ сферу суверенитета союза, внутреннія—отдѣльныхъ государствъ. Фримэнъ же говоритъ уже о двухъ суверенитетахъ: международно-правовомъ и государственно-правовомъ. Первый всегда долженъ быть у союза, иначе вообще нѣтъ понятія федеральнаго правленія, второй же остается у государствъ—членовъ союза, и различіе между болѣе или менѣе совершенными формами союзнаго устройства лежитъ въ прямомъ или посредственномъ отправленіи союзомъ своихъ полномочій въ отношеніи населенія государствъ, входящихъ въ союзъ. Эта идея была Фримэномъ заимствована у американскаго международника Уитона, который въ своемъ извѣстномъ сочиненіи „Elements of international law“, появившемся впервые въ 1836 году, слѣдуя въ общихъ чертахъ въ ученіи о союзномъ государствѣ идеямъ Федералиста, этого „политическаго евангелія“ многихъ американскихъ писателей и государственныхъ дѣятелей, говоритъ о суверенитетѣ внутреннемъ и внѣшнемъ. Но Уитонъ болѣе строго различаетъ „system of confederated States“ отъ „composite State“ и именно тѣмъ, что въ первомъ соединеніи—союзѣ государствъ—члены являются абсолютно суверенными, обладая и внутреннимъ и внѣшнимъ суверенитетомъ, тогда какъ во второмъ—союзномъ государствѣ—члены его составляющіе лишены внѣшняго суверенитета[1]).

Какъ бы то ни было, теорія союзнаго государства, построенная на идеѣ дѣленія суверенитета, послѣ Ток-

---

[1]) См. *Wheaton*. Eléments du droit international. Фр. 5 éd. Leipzig 1874, т. I, стр. 55, *Brie*, Н. с., стр. 95, пр. 6.

У международниковъ это раздѣленіе суверенитета на внѣшній и внутренній очень часто встрѣчается и теперь.

вилля и Вайца одно время нашла себѣ широкое признаніе у писателей различныхъ національностей. И нѣкоторое время могло казаться, что эта теорія, наконецъ, поставлена на твердую почву и безспорно обоснована.

Старая нѣмецкая литература въ лицѣ отдѣльныхъ своихъ представителей выставляла уже иногда, какъ мы видѣли, идею раздѣленія верховной власти въ союзномъ государствѣ. Но признанію этой идеи долго мѣшало господствовавшее пониманіе суверенитета, какъ нераздѣльной власти, единой воли единаго союза. Теорія Монтескье о раздѣленіи властей и теорія Токвилля о дѣлимости суверенитета въ союзномъ государствѣ Сѣверной Америки дали наконецъ твердую опору для подробной разработки юридической теоріи союзнаго государства на основѣ воззрѣній о раздѣленіи верховной государственной власти между двумя самостоятельными союзами, теоріи разработанной обстоятельно въ Германіи Вайцомъ, принятой огромнымъ большинствомъ ученыхъ и ставшей господствующей теоріей. Созданные въ 1787 году въ Сѣверной Америкѣ и въ 1848 году въ Швейцаріи болѣе тѣсныя союзныя образованія, чѣмъ ранѣе существовавшія у этихъ и другихъ народовъ различныя конфедераціи, пытались въ теоріи объяснить, равно какъ и созданный впослѣдствіи въ 1867 году Сѣверо-Германскій союзъ, подводя ихъ подъ понятіе союзнаго государства, суть же послѣдняго видѣли въ томъ, что здѣсь союзъ является не просто соединеніемъ отдѣльныхъ государствъ, хотя бы длящимся и съ извѣстными общими органами, какъ это было въ Сѣверной Америкѣ и Швейцаріи до 1787 и 1848 г.г., а въ Германіи во время Рейнскаго союза и союза 1815—1866 г.г., а настоящимъ государствомъ, со своей особой организаціей, задачами, средствами для выполненія этихъ задачъ и органами для проведенія ихъ въ жизнь. Такимъ образомъ, въ предѣлахъ одной территоріи являются по этому представленію два государства. Каждое, при этомъ, остается сувереннымъ. Власти ихъ не подчинены другъ другу, а какъ бы параллельны. Каждая имѣетъ свою сферу дѣятельности и дѣйствуетъ совер-

шенно независимо отъ другой, не вторгаясь въ сферу ея компетенціи. Здѣсь верховная воля сложнаго государства, какъ цѣлаго, разбивается на двѣ части.

Эти взгляды, какъ намъ кажется, потому имѣли такое вліяніе, что они отражали во время своего появленія духъ времени той эпохи. Въ Швейцаріи и особенно Америкѣ, гдѣ созданы были новыя политическія образованія, служившія образцомъ для теоріи союзнаго государства, еще слишкомъ были сильны партикуляристическія тенденціи. Еще сильны были опасенія кантоновъ и штатовъ за потерю своей самостоятельности. Создателей Американской конституціи 1787 года упрекали въ томъ, что они, уничтожая федеральные элементы въ строѣ союза, стремятся къ созданію унитарнаго государства, и авторамъ Федералиста приходилось указывать на самостоятельное значеніе штатовъ, самостоятельность ихъ власти въ извѣстныхъ отношеніяхъ. Швейцарская конституція 1848 года, передавъ цѣлый рядъ существеннѣйшихъ вопросовъ въ завѣдываніе союза, тѣмъ не менѣе объявила, что кантоны суверенны, и это выраженіе осталось въ союзной конституціи и при пересмотрѣ ея въ 1874 году[1]). Теорія о дѣлимости суверенитета этимъ стремленіямъ отдѣльныхъ государствъ въ сложномъ государствѣ все же оставаться самостоятельными вполнѣ удовлетворяла. Она давала имъ научную основу, а потому она такъ охотно и принималась. Въ Германіи, гдѣ стремленіе къ единству встрѣтилось съ аналогичными партикуляристическими тенденціями, еще болѣе сильными, въ виду монархической формы большинства ея государствъ, стремившихся къ національному политическому объединенію, эта теорія, исходившая отъ извѣстнаго историка ученаго и подкрѣпленная авторитетомъ отцовъ американской союзной конституціи 1787 года и Токвилля, подавляющимъ большинствомъ писателей была признана наиболѣе удачной и правильной и долго оставалась наиболѣе распространенной, несмотря на полное ея противорѣчіе съ ученіемъ о государствѣ

1) См. ст. 3 дѣйствующей конституціи Швейцарскаго союза, ср. также ст. 5.

вообще, которое, преодолѣвъ крайности доктрины Монтескье, въ Германіи имѣвшаго и раньше менѣе поклонниковъ, чѣмъ гдѣ бы то ни было въ другихъ странахъ, опять стало на точку зрѣнія власти государственной, какъ единой воли, проявляющейся лишь въ различныхъ отдѣльныхъ функціяхъ. Не замѣчали и не хотѣли замѣчать этого противорѣчія, ибо были твердо убѣждены въ правильности теоріи Вайца, такъ просто и стройно объяснявшей структуру союзнаго государства, гдѣ тѣсно соединены въ одно національное государство рядъ государствъ, сохраняющихъ, тѣмъ не менѣе, свое верховенство. Это противорѣчіе теоріи Вайца господствовавшему ученію о государствѣ въ Германіи впервые было указано баварскимъ государствовѣдомъ Максомъ фонъ-Зейделемъ въ рядѣ трудовъ его по общему и германскому государственному праву. Но критика Зейделемъ теоріи Вайца, критика, подорвавшая кредитъ столь крѣпко долгое время стоявшей доктрины, не является вполнѣ самостоятельной. Зейдель свои идеи во многомъ заимствовалъ также изъ Америки, какъ Токвилль и Вайцъ.

Какъ ни силенъ былъ въ Америкѣ авторитетъ Федералиста, но ученіямъ его о природѣ новаго союза очень скоро были противопоставлены новыя ученія, ученія, выработанныя такъ называемыми „защитниками правъ штатовъ".

Американская союзная конституція 1787 года оставила открытымъ вопросъ объ отношеніяхъ власти союза къ власти отдѣльныхъ штатовъ. Правда, авторы Федералиста указывали, что конституція является отчасти федеральной, отчасти національной и подчеркивали непосредственное отношеніе союзной власти къ населенію въ предѣлахъ ея компетенціи. Но вопросъ о степени подчиненности отдѣльныхъ штатовъ союзу, ихъ самостоятельности въ отношеніи его, въ частности вопросъ о правѣ ихъ не подчиняться рѣшеніямъ союзной власти и при желаніи выйдти изъ союза—былъ оставленъ открытымъ, можетъ быть даже и не безъ намѣренія. „Вплоть до 1861 года, говоритъ извѣстный англійскій писатель Брайсъ въ своемъ изслѣдованіи объ американской республикѣ, американскіе юристы

путались, поэтому, въ безвыходномъ лабиринтѣ отвлеченныхъ идей, изъ котораго ихъ вывела побѣда сѣверныхъ штатовъ надъ южными". Теперь въ Америкѣ, по словамъ Брайса[1]), всѣми признается, что американскій союзъ возникъ не изъ такой добровольной связи между штатами, которая можетъ быть расторгнута по произволу каждаго изъ нихъ, а изъ законодательнаго акта, каковой имѣетъ обязательную силу на вѣчныя времена, исходитъ отъ всей націи и можетъ быть ею измѣненъ только указаннымъ въ немъ способомъ. Это нерушимый союзъ нерушимыхъ штатовъ[2]).

До междоусобной войны между сѣверными и южными штатами относительно существа союза высказывались неоднократно мнѣнія, что онъ, какъ созданный суверенными государствами, можетъ быть ими во всякое время и расторгнутъ, что, въ случаѣ возникновенія разногласій между союзомъ и отдѣльными штатами, послѣдніе имѣютъ право выйдти изъ союза. Различные интересы сѣверныхъ и южныхъ штатовъ неоднократно побуждали ихъ въ отдѣльныхъ случаяхъ высказываться противъ постановленій центральной власти, разъ послѣднія казались имъ почему либо неудобными или невыгодными. Уже въ 1798 году по поводу исключительныхъ временныхъ законовъ, изданныхъ въ президентство Джона Адамса, впервые были формулированы конгрессами штатовъ Виргиніи и Кентукки резолюціи, въ которыхъ опредѣленно высказано было, что власти союза покоятся на договорѣ отдѣльныхъ штатовъ, имѣютъ полномочія, лишь точно перечисленныя въ этомъ договорѣ, и, разъ превышаютъ свою компетенцію и нарушаютъ права и интересы штатовъ, послѣдніе имѣютъ право такъ называемой нуллификаціи, т. е. признанія ничтожности ихъ актовъ. Штаты, создавшіе союзъ и вручившіе власть его органамъ,

---

[1]) *James Bryce.* The American commonwealth. 2 vol. 3 ed. New-Iork. 1907. Vol. I стр. 322. „It is now admitted that the Union is not a mere compact between commonwealths, dissoluble at pleasure, but an instrument of perpetual efficacy".

[2]) *Ibid.* стр. 323. „It is an indestructible Union of indestructible States".

должны естественно являться послѣдними судьями въ спорныхъ вопросахъ [1]).

Эту теорію суверенитета отдѣльныхъ штатовъ и договорнаго происхожденія союза особенно поддерживали одно время два выдающихся дѣятеля Мадисонъ [2]) — въ Виргиніи и Джефферсонъ—въ Кентукки. Въ 1800 году Мадисонъ сдѣлалъ законодательному собранію Виргиніи подробный докладъ, въ которомъ впервые обстоятельно развилъ теорію, получившую впослѣдствіи наименованіе теоріи нуллификаціи—nullification doctrine—и связываемой обычно съ именемъ другого замѣчательнаго американскаго дѣятеля—Кальгуна. Вожди Виргиніи и Кентукки, съ Мадисономъ и Джефферсономъ во главѣ, принадлежали къ партіи, носившей названіе республиканской и проводившей принципы партикуляризма при осуществленіи союзной конституціи, въ противность другой политической партіи—федералистовъ, стремившихся къ бóльшему осуществленію началъ единства въ строѣ союза. Но скоро судьбѣ было угодно, чтобы въ данномъ вопросѣ партіи эти помѣнялись ролями. За права штатовъ выступили федералисты, принадлежавшіе главнымъ образомъ къ сѣвернымъ штатамъ, а права союза пришлось защищать по ироніи судьбы тому же Джефферсону, вдохновителю кентуккской резолюціи 1798 года. Въ 1803 году въ президентство Джефферсона по поводу покупки у Франціи Америкой территоріи Луизіаны, увеличивавшей область территорій южныхъ штатовъ, сѣверяне-федералисты, граждане штата Массачузетсъ составили въ видѣ протеста противъ этой покупки особую резолюцію, въ каковой указывалось на незаконность дѣйствій власти союза въ этомъ отношеніи, на необходимость въ данномъ случаѣ особаго договора между штатами основавшими союзъ, ихъ соглашенія каса-

---

1) См. *Haenel*. Studien zum deutschen Staatsrechte. Leipzig, 1873. Erste Studie. Die vertragmässigen Elemente der deutschen Reichsverfassung, стр. 4—5. и *Bryce*. Н. с., Vol. I., стр. 335 и сл. Резолюціи см. у *Elliott*. Die Staatslehre John Calhouns. Leipzig. 1903, стр. 12, пр. 1.

2) Мадисонъ въ началѣ девяностыхъ годовъ примкнулъ къ партіи республиканцевъ. Въ 1793 г. между нимъ и Гамильтономъ уже велась оживленная полемика. См. *Фортунатовъ*. Н. с., стр. 136, прим. 1.

тельно увеличенія территоріи союза. Аналогичныя же резолюціи составлялись различными отдѣльными штатами по поводу тѣхъ или иныхъ дѣйствій федеральнаго правительства, почему бы то ни было имъ не нравившихся: въ 1814 г., напримѣръ—по поводу войны съ Англіей, въ 1844 и 1845 г.г.—по поводу пріобрѣтенія союзомъ Техаса. Наконецъ, вопросъ о таможенныхъ тарифахъ снова на первый планъ выдвигаетъ здѣсь южные штаты и особенно Южную Каролину и во главѣ ея знаменитаго Джона Кальгуна, въ своихъ рѣчахъ и сочиненіяхъ давшаго теоретическое обоснованіе притязаніямъ отдѣльныхъ штатовъ, исходя не изъ идей раздѣленнаго суверенитета, а прямо изъ противоположныхъ идей — исключительнаго суверенитета штатовъ. Ordinanz 24 ноября 1832 года, изданный Южной Каролиной и объявляющій недѣйствительными для этого штата высокіе таможенные тарифы, установленные конгрессомъ, и резолюціи 1833 года, внесенныя сенаторомъ отъ Южной Каролины Кальгуномъ въ конгрессъ союза, являются кульминаціоннымъ пунктомъ развитія ученія о сецессіи и нуллификаціи въ политической жизни Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Наконецъ 20-го декабря 1860 года Южная Каролина осуществила на дѣлѣ эти ученія въ ихъ крайней формѣ, провозгласивъ „расторженіе союза между штатомъ Южной Каролины и другими штатами, соединенными съ нимъ договоромъ, называемымъ конституціей Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ.“ Примѣру этому послѣдовали и другіе южные штаты, вошедшіе затѣмъ въ особый союзъ южныхъ штатовъ, между которымъ и Соединенными Штатами началась междоусобная война, окончившаяся пораженіемъ южныхъ штатовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и паденіемъ, уничтоженіемъ теоріи нуллификаціи и сецессіи, подъ флагомъ которой шло это теченіе къ отпаденію южныхъ штатовъ отъ союза.

Въ настоящее время въ Америкѣ господствуетъ взглядъ на союзную конституцію, какъ на верховный законъ, стоящій надъ отдѣльными штатами, взглядъ особенно развитый извѣстнымъ талантливымъ противникомъ Кальгуна Даніиломъ Вебстеромъ въ его сочи-

неніяхъ и наиболѣе отчетливо формулированный въ рѣчи его противъ резолюцій Кальгуна, давшей ему наименованіе „великаго истолкователя конституціи"— great expounder of the constitution[1]). Конституція, говорилъ Вебстеръ, не есть договоръ между штатами, она хотя результатъ соглашенія ихъ, но актъ, установляющій истинное правительство, основанное на волѣ всего народа, вступающее въ непосредственное соприкосновеніе съ гражданами союза и организующее тѣсную національную связь всего народа въ опредѣленныхъ сферахъ жизни. Эту связь не властно разрушить ни одно государство входящее въ союзъ, и таковыя дѣйствія, какъ сецессія—отпаденіе отъ союза, невозможны иначе, какъ революціоннымъ путемъ. Истолкователемъ союзной конституціи и рѣшителемъ въ послѣдней инстанціи спорныхъ вопросовъ, изъ нея вытекающихъ, являются союзный судъ и конгрессъ, а не отдѣльные штаты. Попытка признать актъ союзнаго конгресса ничтожнымъ, нуллифицировать его, есть попытка революціонная—нарушеніе союзной конституціи [2]). Вебстеръ стоялъ всецѣло на точкѣ зрѣнія Федералиста и Токвилля о дѣлимости суверенитета. Но при возникновеніи разногласій относительно пониманія объема части суверенитета, принадлежащей союзу и штатамъ, судьей, говорилъ онъ, является весь народъ, воля котораго въ законныхъ формахъ проявляется въ рядѣ постановленій союзной конституціи о ея измѣненіи, о ея толкованіи судомъ и о ея силѣ. (Онъ ссылается особенно на ст. III, отд. 2 и ст. VI союзной конституціи. Въ послѣдней статьѣ конституція прямо называется „Supreme law of the land"—верховнымъ закономъ страны).

Теорія нуллификаціи и сецессіи не является въ сущности необоснованной и юридически произвольной. Она вполнѣ могла быть примѣнима къ толкованію

---

[1]) *Webster*. Works, 6 vol., Boston. 1853—1856. См. vol. I, особ. рѣчь Вебстера: „Конституція—не договоръ".

[2]) *Webster*. Ibid., стр. 468. „The Constitution, Sir, is not a contract, but the result of a contract; meaning by contract no more than assent. Founded on consent, it is an government proper". Ср. *Фортунатовъ*. Ук. соч., стр. 107.

союзной американской конституціи 1787 года, въ виду того, что вопросы ею затрагиваемые вовсе обойдены постановленіями конституціи и могли быть понимаемы различно. Генель указываетъ, что еще въ 1803 году вышло американское изданіе знаменитыхъ комментарій на законы Англіи юриста Блэкстона, въ приложеніи къ которому американскій его издатель Тёккеръ говоритъ, что въ американскомъ государственномъ устройствѣ существенно то, что штаты его создавшіе остались суверенными, подчиняются союзу добровольно, и каждый штатъ, въ случаѣ надобности, можетъ взять въ свои руки отправленіе функцій союзнаго правительства, суверенитетъ котораго вытекаетъ изъ суверенитета штатовъ. Кромѣ того, до Кальгуна въ американской литературѣ взглядъ на возможность и законность сецессіи, выхода штатовъ изъ союза, былъ высказанъ Рооломъ въ 1826 году въ сочиненіи „Wiew of the Constitution of the United States“ [1]). Этихъ взглядовъ не чуждъ былъ и Токвилль, въ XVIII главѣ своей книги о демократіи въ Америкѣ высказавшій мысль, что союзъ можетъ существовать лишь до тѣхъ поръ, пока этого желаютъ всѣ штаты.

Но теорія эта была несостоятельна потому, что противорѣчила запросамъ жизни, отнимая у союзнаго строя устойчивое основаніе. Давая возможность въ каждый моментъ прійдти къ потрясеніямъ и раздѣленію государственнаго организма, она, какъ правильно указывали ея противники, являлась въ существѣ своемъ такимъ же анархическимъ началомъ, какъ liberum veto въ строѣ государства польскаго, и, къ счастью для американскаго союза, она была устранена самой жизнью, хотя и дорогой цѣной междоусобной войны.

Теорія нуллификаціи и сецессіи связывается обычно съ именемъ Кальгуна. Мы видѣли, что не онъ первый выдвинулъ ее. Ее проводилъ и на практикѣ до Кальгуна рядъ политическихъ дѣятелей, она высказывалась и въ сочиненіяхъ отдѣльныхъ писателей до появленія

---

[1]) *Haenel.* Studien, стр. 23. Генель отмѣчаетъ, что и послѣ междоусобной войны встрѣчаются защитники этой теоріи, стр. 24. Ср. *Jellinek.* Staatenverbindungen, стр. 299, пр. 66.

его работъ. Но все таки она связывается съ его именемъ вполнѣ заслуженно. Ибо онъ впервые разработалъ отрывочныя идеи, высказывавшiяся до него, въ систематическую доктрину и, связавъ эти идеи съ ученiемъ о единствѣ государственной власти и невозможности дѣленiя суверенитета, далъ имъ широкое распространенiе въ законченной научной формулировкѣ съ присущей ему силой логики и ясности выраженiя своихъ мыслей. „Кальгунъ, какъ политическiй мыслитель, занимаетъ видное мѣсто въ ряду политическихъ мыслителей всѣхъ временъ и народовъ, говоритъ Фортунатовъ[1]). О немъ отзывается съ большимъ уваженiемъ Милль, который считаетъ его величайшимъ изъ политическихъ писателей Соединенныхъ Штатовъ послѣ авторовъ Федералиста". Впервые свою теорiю Кальгунъ изложилъ въ качествѣ сенатора отъ Южной Каролины, когда, по поводу конфликта между Южной Каролиной и союзомъ изъ за увеличенiя таможенныхъ тарифовъ, онъ внесъ отъ имени этого штата проэктъ трехъ резолюцiй, въ которыхъ формулированы были основныя начала его взгляда на отношенiя штатовъ и союза другъ къ другу по конституцiи 1787 г. Свои ученiя онъ разработалъ и изложилъ впослѣдствiи въ работѣ, появившейся въ 1850 году подъ названiемъ „A discourse on the Constitution and Government of the United States" [2])—разсужденiе о конституцiи и правительствѣ Соединенныхъ Штатовъ.

Основные взгляды Кальгуна состоятъ въ слѣдующемъ: Онъ полагаетъ, что авторы федералиста неправильно опредѣлили существо союза, какъ правительства отчасти федеральнаго, отчасти нацiональнаго. Природа его чисто федеральнаго характера. Это свое утвержденiе онъ пытается обосновать доводами, извле-

---

[1]) *Фортунатовъ.* Н. с., стр. 95. О Кальгунѣ и его ученiи, кромѣ указ. уже книги Фортунатова, см. *Градовскiй,* Германская конституцiя. Спб. 1876. Ч. II, стр. 10—11. *Mohl.* Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. Bd. I., стр. 568—573. *Jellinek.* Die Lehre von den Staatenverbindungen. Berlin. 1882, стр. 187 сл. *Brie.* Ук. соч., стр. 193—198 и особенно Elliott. Die Staatslehre John Calhouns.

[2]) Входитъ въ 1-й томъ собранiя сочиненiй Кальгуна. The works of John C. Calhoun. Посм. изд. New-Iork 1853. Vol. I., стр. 111—406.

ченными, съ одной стороны, изъ исторіи возникновенія союза, а съ другой, изъ текста союзной конституціи. Обращаясь къ созданію союза, онъ доказываетъ, что здѣсь произошло соглашеніе, договоръ суверенныхъ государствъ—штатовъ, при посредствѣ котораго они учредили общее правительство для лучшаго осуществленія совмѣстными силами извѣстныхъ опредѣленныхъ верховныхъ правъ. Они не передали этому правительству своего суверенитета, а лишь вручили ему отправленіе нѣкоторыхъ полномочій. Суверенитетъ не можетъ быть дѣлимъ, говоритъ Кальгунъ, раздѣлить его—значитъ его разрушить [1]). Суверенитетъ всецѣло остался у отдѣльныхъ штатовъ, но по договору между собой они отправленіе его раздѣлили такимъ образомъ, что въ извѣстной части, въ извѣстныхъ отношеніяхъ осуществляютъ это отправленіе сообща, при помощи союзнаго правительства, въ остальныхъ же отношеніяхъ каждый штатъ самостоятельно при посредствѣ своего правительства.

Такимъ образомъ, преслѣдуя цѣль создать болѣе совершенное правительство, чѣмъ то, которое было создано артикулами конфедераціи 1781 года, союзная конституція 1787 г., по мнѣнію Кальгуна, не создала государства, а только союзъ между штатами на основѣ международно-правового договора, который отличается отъ прежняго союза лишь учрежденіемъ особаго правительства. Но здѣсь нѣтъ какого-либо единаго народа или націи. [2]).

Кальгунъ различаетъ два вида союзовъ государствъ, называемые имъ „Confederacy" и „Federal Government". Первый союзъ, установленный въ Америкѣ въ 1781 году, характеризуется тѣмъ, что союзный органъ состоитъ изъ собранія делегатовъ отъ соединенныхъ государствъ,

---

[1]) *Calhoun.* Н. с., стр. 146. „But how sovereignty itself, the supreme power, can be divided, how the people of the several States can be partly sovereign and partly not sovereign, partly supreme and partly not supreme, —it is impossible to conceive: sovereignty is an entire thing, to divide is—to destroy it".

Эта фраза прямое опроверженіе доктрины Федералиста, Токвилля и Вайца.

[2]) *Ibid.*, стр. 162.

рѣшающаго, какимъ образомъ долженъ быть приводимъ въ исполненіе договоръ, заключенный государствами другъ съ другомъ. Приведеніе же въ исполненіе рѣшеній предоставляется самимъ государствамъ. Федеральное правительство—второй видъ союзовъ государствъ—тѣмъ замѣчательно, что центральный органъ обладаетъ здѣсь дѣйствительной правительственной властью, которая непосредственно воздѣйствуетъ на гражданъ отдѣльныхъ государствъ и отправляетъ сама въ порученныхъ ей предѣлахъ задачи законодательства, управленія и суда. Но власть эта принадлежитъ центральному органу не въ силу собственнаго права, ибо она есть лишь созданіе государствъ, вызванное къ жизни при помощи договора между ними, и представляетъ собой не болѣе, какъ носителя опредѣленныхъ, делегированныхъ ей со стороны государствъ, полномочій. Въ Америкѣ суверенные штаты, обладатели всѣхъ верховныхъ правъ, передали часть ихъ для осуществленія союзному правительству (delegated powers), а остальныя права осуществляютъ сами (reserved powers). При Articles ot confederation 1781 года конгрессъ являлся созданіемъ правительствъ и стоялъ къ нимъ въ отношеніи низшаго къ высшему. Теперь же оба правительства, и правительство союза и правительство штатовъ, произведеніе суверенныхъ народовъ этихъ штатовъ и находятся въ отношеніи соподчиненности [1]).

Союзная конституція является на дѣлѣ частью конституціи каждаго отдѣльнаго штата, основные законы котораго суть: мѣстная конституція плюсъ конституція союза. Покоясь на договорѣ суверенныхъ штатовъ, союзъ и въ той формѣ соединеній государствъ, которую Кальгунъ называетъ Federal Government, не является послѣдней рѣшающей инстанціей при возникновеніи недоразумѣній по поводу объема полномочій, предоставленныхъ союзу и оставленныхъ за правительствами штатовъ. Естественно, что въ этихъ вопросахъ и въ вопросахъ о конституціонности дѣйствій союзныхъ органовъ вообще послѣднее слово принадлежитъ суверену, именно штатамъ, твореніемъ которыхъ является

[1]) *Ibid.*, стр. 166, ср. стр. 225.

самъ союзъ. Союзное правительство не можетъ объявить акты отдѣльныхъ штатовъ ничтожными. Наоборотъ, штаты имѣютъ, такъ называемое, право *нуллификаціи,* т. е. право объявлять недѣйствительными постановленія союзнаго правительства, разъ считаютъ ихъ противорѣчащими конституціи и нарушающими права штата, и въ этихъ случаяхъ они должны, по мнѣнію Кальгуна, обратиться къ совокупности другихъ штатовъ съ предложеніемъ обсудить законность акта федеральнаго правительства. Въ случаѣ же согласія послѣднихъ съ федеральнымъ правительствомъ и при твердомъ убѣжденіи штата, наложившаго свое вето на постановленіе правительства союза, въ присвоеніи этимъ правительствомъ власти, не дарованной ему конституціей, названный штатъ имѣетъ право *сецессіи,* выхода изъ союза, въ силу принадлежащаго ему суверенитета [1]).

Разсматривая отдѣльныя постановленія конституціи 1787 года, Кальгунъ старается и ими подкрѣпить свою теорію. Онъ указываетъ, что слова введенія къ конституціи „мы, народъ Соединенныхъ Штатовъ“ слѣдуетъ понимать въ смыслѣ народъ отдѣльныхъ штатовъ, составившихъ союзъ, а не въ смыслѣ единства націи. Если не говорится народы, то лишь потому, что въ англійскомъ языкѣ слово „people“ употребляется обычно и для обозначенія множественнаго числа. Далѣе, въ конституціи говорится, что цѣль ея—создать болѣе совершенный союзъ, чѣмъ существовавшій ранѣе, но не уничтожить „союзъ“ и на его мѣсто создать „государство“. Конституція говоритъ о ратификаціи, принятіи и утвержденіи ея штатами. Все это убѣждаетъ Кальгуна, что стремились создать лишь союзъ государствъ, хотя и болѣе тѣсной организаціи, съ особымъ правительствомъ, то, что онъ называетъ Federal Government. То обстоятельство, что при измѣненіи союзной конституціи не требуется единогласное рѣшеніе всѣхъ штатовъ входящихъ въ союзъ, онъ объясняетъ такимъ образомъ, что штаты заранѣе по договору дали

---

1) *Ibid.*, стр. 301. „All this results necessarily from the nature of a compact between sovereign parties“.

свое согласіе на нѣкоторое ограниченіе ихъ правъ, но, являясь добровольнымъ, основываясь на ихъ допущеніи, это ограниченіе не уничтожаетъ ихъ суверенитета[1]). Такова въ существенныхъ чертахъ теорія Джона Кальгуна[2]), имѣвшая одно время большое значеніе въ Америкѣ и сыгравшая значительную роль въ ея исторіи[3]). Признавая, что суверенитетъ, какъ верховная власть, власть послѣдняго рѣшенія, долженъ принадлежать непремѣнно какому-либо одному субъекту и не можетъ подлежать дробленію, Кальгунъ приходилъ къ такой дилеммѣ: или суверенитетъ у союза—и налицо унитарное государство, а штаты въ сущности должны почитаться не болѣе какъ административными дѣленіями союза, или суверенитетъ у штатовъ—и тогда союзъ никоимъ образомъ нельзя считать государствомъ, ибо у него нѣтъ главнаго, что необходимо для понятія государства — самостоятельной верховной власти. Американская конституція есть видъ союза государствъ, въ основѣ ея лежитъ договоръ, въ крайнихъ случаяхъ могущій быть расторгнутымъ, но это особый союзъ, гдѣ, кромѣ правительствъ штатовъ, установлено еще особое федеральное правительство, имѣющее особую самостоятельную сферу дѣятельности. Конфликты между союзнымъ правительствомъ и правительствами штатовъ въ послѣдней инстанціи и здѣсь все же рѣшаются штатами, иначе народами отдѣльныхъ штатовъ. Итакъ для понятія союзнаго государства, развитаго въ Германіи Вайцемъ, здѣсь, въ этой системѣ, нѣтъ мѣста. Но характерно, что и Кальгунъ все же отличаетъ американское устройство 1787 года отъ обыкновеннаго союза государствъ, стремится создать для него особый видъ этого союза—Federal Government.

---

1) *Ibid.*, стр. 138.

2) См. также рѣчи *Кальгуна*, гл. обр. во II томѣ его сочиненій. Рядъ выдержекъ изъ нихъ даетъ *Зейдель* въ своей статьѣ Der Bundesstaatsbegriff.

3) Война 1861—65 г.г. идейно основывалась южными штатами всецѣло на теоріи Кальгуна. Президентъ и вице-президентъ союза южныхъ штатовъ были учениками Кальгуна.

Elliott. H. c., стр. 69. „Der Einfluss der Lehre Calhouns auf Amerika ist zweifelsohne ein sehr grosser gewesen. Südkarolina folgte Calhoun blind und die anderen Südstaaten leisteten ihm ebenfalls Folge“.

Въ Германіи Максъ фонъ-Зейдель, стремясь доказать, что, созданная въ 1871 году, новая Германская имперія представляетъ собой ничто иное, какъ союзъ государствъ на договорномъ основаніи, заимствовалъ во многомъ аргументацію Кальгуна, и его теорія о соединеніяхъ государствъ, развитая въ различныхъ его сочиненіяхъ, во многихъ пунктахъ соприкасается съ взглядами этого его американскаго предшественника. Первоначально свою теорію, направленную на критику господствовавшей теоріи Вайца, онъ развилъ въ спеціальной статьѣ „Понятіе союзнаго государства"—Bundesstaatsbegriff[1]), гдѣ пришелъ въ концѣ концовъ къ отрицанію этого понятія, указывая, что политическія образованія, которыя обычно называютъ союзнымъ государствомъ, являются на самомъ дѣлѣ или едиными децентрализованными государствами, или союзами государствъ въ различныхъ формахъ.

Приведя цѣлый рядъ опредѣленій государства, даваемыхъ различными учеными, Зейдель приходитъ къ заключенію, что въ наукѣ существуетъ несомнѣнное противорѣчіе между понятіемъ государства, съ одной стороны, и союзнаго государства, съ другой. Государство опредѣляется обычно, какъ высшая форма соединенія людей, оно есть совершеннѣйшее единство. Ни надъ нимъ, ни рядомъ съ нимъ не можетъ существовать равнаго ему союза. Разъ это такъ, то нельзя говорить о двухъ государствахъ на одной и той же территоріи. Двойное совершенное единство будетъ contradictio in adjecto[2]). Далѣе, государство, какъ высшее и совершеннѣйшее соединеніе людей, должно быть управляемо единой волей. Раздѣленіе этой воли есть ея

---

[1]) Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. Jahrgang 28. Tübingen 1872, стр. 185—256. Взгляды свои Зейдель развивалъ затѣмъ также въ Commentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. Freiburg und Leipzig 1873, 2 изд. 1897 г., Die neuesten Gestaltungen des Bundesstaatsbegriffs, Hirth's Annalen des deutschen Reiches, 1876 г., стр. 641 и сл. и Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Freiburg—Leipzig, 1893 и Neue Folge, 1902 г. (изд. посмертн., Krazeisen'a). Здѣсь см. интересную статью, посвященную исторіи Америк. Штатовъ, гдѣ излагаются идеи Кальгуна и Вебстера и проводится теорія автора, въ основныхъ ея чертахъ, въ приложеніи къ Америкѣ (стр. 33—58).

[2]) Bundesstaatsbegriff., стр. 188.

уничтоженіе. Представить себѣ двѣ высшихъ воли прямо таки невозможно[1]). Власть въ государствѣ, подобно власти собственника въ правѣ гражданскомъ, есть высшая всеобъемлющая власть. И какъ не можетъ быть двухъ правъ собственности на одну и ту же вещь, такъ нѣтъ и не можетъ быть двухъ верховныхъ правъ власти въ одномъ государственномъ союзѣ. Могутъ быть соправители, какъ и сособственники, но здѣсь нѣтъ у нихъ раздѣленія права, они осуществляютъ совмѣстно одно и то же право.

Итакъ, власть въ государствѣ безусловно едина. Дѣлить ее или ограничивать нельзя. Эту власть, или суверенитетъ, нельзя одновременно приписывать, какъ это дѣлаетъ Вайцъ и его школа, и союзу государствъ, и отдѣльнымъ государствамъ, соединеннымъ въ этотъ союзъ. Вайцъ говоритъ объ ограниченіи объема суверенитета, но именно существеннымъ для понятія суверенитета является то, что онъ не имѣетъ какого либо опредѣленнаго объема. Власть государственная не будетъ власть государства, если это не вся государственная власть[2]). Еще Боденъ вполнѣ справедливо опредѣлилъ суверенитетъ, какъ suprema potestas—верховная власть, высшая надъ всѣми другими. По нѣмецки этому понятію вполнѣ соотвѣтствуетъ терминъ Staatshoheit. И, цитируя неоднократно Кальгуна и опровергая его противника Вебстера, Зейдель приходитъ къ заключенію, что въ наукѣ совершенно неправильно многіе стараются создать между понятіями союза и государства еще промежуточное понятіе—союзнаго государства, что таковое понятіе создать нельзя, ибо оно противорѣчитъ единству государства и его власти. Всѣ государственныя образованія, которыя въ наукѣ носятъ названіе союзнаго государства, въ сущности являются или простыми государствами или союзами государствъ[3]). Обращаясь затѣмъ къ выясненію юридической природы Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, Швей-

---

[1]) *Ibid.*, стр. 189. „Zwei höchste Willen heben einander auf, verneinen sich gegenseitig, sind darum begrifflich unmöglich“.

[2]) *Ibid.*, стр. 202.

[3]) *Ibid.*, стр. 208. „Alle staatlichen Gebilde, die man mit dem Namen Bundesstaat zu bezeichnen pflegt, müssen entweder einfache Staaten oder Staatenbünde sein“.

царіи и Германской имперіи, онъ старается доказать, что всѣ они въ концѣ концовъ представляютъ изъ себя союзы государствъ, болѣе или менѣе тѣсно организованные, и ни въ коемъ случаѣ не должны быть понимаемы, съ научной юридической точки зрѣнія, какъ государства. И у него, какъ у его предшественника въ этомъ отношеніи Кальгуна, главнымъ доводомъ въ защиту его взглядовъ является договорное происхожденіе всѣхъ этихъ союзовъ. Всѣ они возникли изъ соглашенія независимыхъ суверенныхъ государствъ, которыя этотъ суверенитетъ свой сохранили и послѣ вступленія въ союзъ, поручивъ лишь отправленіе нѣкоторыхъ его полномочій особымъ союзнымъ органамъ, каковые суть въ сущности ихъ общіе органы.

Зейдель, разсматривая затѣмъ различные виды союзовъ государствъ, считаетъ, что объемъ полномочій, предоставляемыхъ союзнымъ органамъ, и способъ рѣшенія дѣлъ не имѣютъ значенія. Если установлено большинство голосовъ для рѣшенія дѣлъ въ союзѣ или какія-либо ограниченія для отдѣльныхъ государствъ, то все это въ концѣ концовъ покоится на волѣ этихъ послѣднихъ, на ихъ добровольномъ подчиненіи, и поэтому нисколько не нарушаетъ ихъ верховенства. Но, подобно Кальгуну, и Зейдель различаетъ два вида союзовъ государствъ. Въ одномъ отдѣльные государства оставляютъ за собой не только всѣ верховныя права, но и самое ихъ осуществленіе. Единство создается лишь общностью дѣятельности, устанавливаемой при посредствѣ конгресса уполномоченныхъ отъ отдѣльныхъ государствъ, но отправляемой въ каждомъ государствѣ его властями. Въ другомъ же имѣются общіе органы союза, которые могли бы постановлять рѣшенія и приводить ихъ въ исполненіе, непосредственно относясь къ гражданамъ соединенныхъ государствъ. На практикѣ такое дѣленіе союзовъ трудно провести. Здѣсь обычно мы видимъ смѣшеніе началъ, свойственныхъ то тому, то другому виду союзовъ. Здѣсь существеннымъ признакомъ является, имѣется-ли въ союзѣ общее законодательство или нѣтъ[1]).

---

[1]) Abhandlungen, стр. 75 и сл.

Тамъ гдѣ этого нѣтъ, гдѣ союзъ образуется для цѣлей внѣшней политики и защиты, тамъ обыкновенно въ немъ имѣется лишь конгрессъ уполномоченныхъ, какъ органъ союза, и такой союзъ Зейдель называетъ международно-правовымъ. Въ тѣхъ же случаяхъ, когда преслѣдуются цѣли и общей внутренне-государственной дѣятельности—имѣется общее законодательство и управленіе—тамъ необходимы и различные союзные органы съ непосредственнымъ ихъ дѣйствіемъ въ предѣлахъ порученной имъ компетенціи въ отдѣльныхъ государствахъ въ отношеніи гражданъ этихъ государствъ. Такіе союзы онъ называетъ государственно-правовыми союзами государствъ. Здѣсь является необходимымъ, чтобы договоръ между государствами былъ въ этихъ послѣднихъ сдѣланъ ихъ закономъ, ибо только тогда союзныя власти могутъ дѣйствовать внутри союзныхъ государствъ. Особенно ярко можетъ быть проведено различіе между международно-правовыми и государственно-правовыми союзами въ союзѣ государствъ съ конституціонно-монархическимъ устройствомъ. Здѣсь въ международной области монархъ неограниченъ, во внутренне же государственной дѣйствуетъ совмѣстно съ народнымъ представительствомъ. И при союзѣ государствъ международно-правового характера необходимъ лишь общій органъ для объединенія правительствъ отдѣльныхъ государствъ, при государственно-правовомъ же требуется также и наличность общаго народнаго представительства. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ можно говорить о конституціонномъ союзѣ государствъ, какъ Зейдель и называетъ Германскую имперію [1]).

Союзы государственно-правового характера, наконецъ, могутъ быть, по Зейделю, раздѣляемы, въ свою очередь, на два вида: расторжимый по волѣ его членовъ и нерасторжимый. При послѣднемъ государства, вступающія въ союзъ, обязуются всякое измѣненіе въ организаціи производить не иначе, какъ при помощи союзнаго законодательства. Примѣромъ союза перваго рода онъ называетъ союзъ южныхъ штатовъ Америки

---

[1]) Commentar, 2 изд., стр. 6.

въ 1861 году, ко второму должны быть причислены всѣ тѣ союзы государствъ, которымъ обычно въ наукѣ дается наименованіе союзныхъ государствъ[1]). Зейдель, такимъ образомъ, какъ и Кальгунъ, не признавая возможности раздробленія на части государственной власти, а тѣмъ болѣе двухъ верховныхъ властей, отвергъ возможность какихъ-либо другихъ государствъ кромѣ простыхъ. Понятіе сложнаго государства кажется ему такою же нелѣпостью, какой оно казалось встарину Пуффендорфу, котораго Гуго Прейссъ[2]) не безъ основанія считаетъ его предшественникомъ среди нѣмецкихъ ученыхъ. Но, тѣмъ не менѣе, и онъ долженъ былъ признать, что существуетъ нѣкоторое болѣе тѣсное соединеніе государствъ, отличающееся по своей структурѣ въ существенныхъ чертахъ отъ простого международно-правового договорнаго союза государствъ. Онъ, какъ и Кальгунъ, принужденъ былъ назвать какъ либо особо такое образованіе, и какъ у того является понятіе особаго „федеральнаго правленія", такъ у него мы находимъ понятіе объ особомъ „государственно-правовомъ" союзѣ.

И нѣкоторые виды этого союза, именно конституціоннаго характера, съ особымъ правительствомъ и народнымъ представительствомъ, и при томъ нерасторжимые по волѣ ихъ членовъ, такъ не вяжутся съ понятіемъ союза суверенныхъ государствъ, что невольно выступаетъ вопросъ, а не суть ли такого рода соединенія чѣмъ то большимъ, чѣмъ просто договорное соединеніе независимыхъ государствъ, не имѣемъ ли мы, можетъ быть, на самомъ дѣлѣ здѣсь случая особыхъ сложныхъ государствъ?

Теоріи Кальгуна и Зейделя являются дѣйствительно разрушительными для теорій Токвилля и Вайца, построенныхъ на началѣ раздѣленія суверенитета, но сами онѣ, ниспровергая эти послѣднія, не даютъ удачнаго объясненія существующимъ тѣснымъ соединеніямъ государствъ, выступающимъ какъ единство во внѣ и внутри, имѣющимъ свою самостоятельную власть, свои

---

1) Abhandlungen, стр. 81.

2) *Preuss*. H. c., стр. 28.

территоріальныя границы, въ которыхъ, въ опредѣленныхъ рамкахъ, они осуществляютъ свои задачи, повелѣвая непосредственно въ этомъ отношеніи имъ подчиненному населенію, и не могущимъ при этомъ быть расторгнутыми по желанію составляющихъ ихъ членовъ.

Разсмотрѣнныя теоріи сыграли видную роль въ исторіи развитія ученія о союзномъ государствѣ, но роль эта была чисто отрицательнаго характера, и заслуга ихъ заключается, главнымъ образомъ, въ ниспроверженіи старыхъ боговъ. Новые пути были открыты другими ученіями, вызванными къ жизни, какъ реакція, въ свою очередь, противъ этихъ теорій, стремившихся изгнать изъ науки государственнаго права самый терминъ „союзное государство". Цѣлый рядъ этихъ различныхъ ученій, существующихъ въ настоящее время въ наукѣ, признавая необходимость понятія союзнаго государства, разно понимаетъ его сущность, разно конструируетъ его юридическую природу. Исчерпать массу разнообразныхъ оттѣнковъ въ этихъ новыхъ многочисленныхъ конструкціяхъ, число которыхъ, особенно въ Германіи, все увеличивается съ каждымъ годомъ, конечно, нѣтъ возможности, да въ сущности и не требуется. Во всѣхъ этихъ теоріяхъ мы замѣчаемъ при изученіи ихъ нѣсколько главныхъ основныхъ направленій, отмѣтить каковыя мы и постараемся въ послѣдующемъ изложеніи.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Обзоръ главнѣйшихъ направленій въ теоріи союзнаго государства въ современной юриспруденціи.

Выступивъ съ критикой ученія о раздѣленіи суверенитета въ союзномъ государствѣ, Максъ Зейдель, по выраженію Цорна, выплеснулъ, что называется, изъ ванны вмѣстѣ съ водой и ребенка. За одно съ уничтоженіемъ понятія раздѣленнаго суверенитета онъ уничтожилъ въ своемъ ученіи и самое представленіе о союзномъ государствѣ, провозгласивъ его банкротство, объявивъ, что понятіе это покоится на ошибкѣ (Der Begriff des Bundesstaates auf einem Irrthum beruhe). Въ этомъ послѣднемъ отношеніи онъ не пріобрѣлъ большого количества приверженцевъ[1]), но его рѣзкая критика, построенная во многомъ на неопровержимыхъ доводахъ, существенно поколебала господствовавшее до него въ наукѣ ученіе о юридической природѣ союзнаго государства, развитое Токвиллемъ и Вайцемъ на основѣ идей Федералиста. А когда къ критикѣ его присоединились и другіе нѣмецкіе государствовѣды и особенно такіе выдающіеся, какъ напримѣръ Лабандъ, то теорія эта потеряла у большинства ученыхъ всякій кредитъ и въ настоящее время находитъ мало послѣдователей[2]).

---

1) Зейделю изъ наиболѣе извѣстныхъ нѣмецкихъ писателей слѣдуетъ *Piloty*. Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern. München 1895. О другихъ его приверженцахъ см. у *Rehm'a*. Allgemeine Staatslehre, стр. 117, пр. 1.

2) Изъ новыхъ нѣмецкихъ писателей доктрина раздѣленнаго суверенитета въ союзномъ государствѣ поддерживается *Westerkamp'омъ* въ его книгѣ Staatenbund und Bundesstaat. Leipzig, 1892., см. стр. 98 и сл., особ. прим. 12 на стр. 108 и 109; изъ французскихъ—къ ней при-

Вернувшись къ идеѣ единства суверенитета, ученію, выставленному еще Жаномъ Боденомъ, новые нѣмецкіе писатели стали передъ дилеммой: или отказаться вовсе отъ понятія союзнаго государства, какъ это сдѣлалъ въ старой нѣмецкой литературѣ послѣдователь Бодена Пуффендорфъ, а въ новой—Зейдель, или отыскать какой нибудь новый путь для юридической конструкціи этого понятія, отличный, какъ отъ отрицательныхъ доктринъ названныхъ авторовъ, такъ и отъ воззрѣній Лудольфа Гуго, Стефана Пюттера, Токвилля, Вайца и ихъ послѣдователей.

И вотъ начинается отысканіе этого новаго пути, появляется цѣлый рядъ самыхъ различныхъ конструкцій союзнаго государства, исходящихъ иногда изъ діаметрально противоположныхъ основныхъ началъ. Замолкнувшій на нѣкоторое время послѣ теоріи Вайца споръ объ отличительныхъ основныхъ признакахъ союзнаго государства, о принципіальныхъ пунктахъ его юридической конструкціи, вызванный снова къ жизни критическими работами Зейделя, порождаетъ въ Германіи громадную литературу, затрагивающую и, такъ или иначе, разрѣшающую эту проблему. Кромѣ интереса чисто теоретическаго, громадный толчекъ далъ въ этомъ отношеніи и практическій интересъ, необходимость юридической научной разработки дѣйствующаго публичнаго права новосозданнаго въ 1867 и 1871 г.г. политическаго образованія, сначала подъ названіемъ Сѣверо-Германскаго союза, а затѣмъ подъ стариннымъ наименованіемъ Германской имперіи. Было очевиднымъ, что это новое образованіе подъ старымъ названіемъ заключаетъ совершенно новое содержаніе, что это не есть уже единое государство на вассальныхъ феодальныхъ основахъ, но и не просто союзъ государствъ, вродѣ союза Рейнскаго или нѣмецкаго—эпохи

мыкаетъ извѣстный ученый *Esmein.* Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 4 éd., Paris 1906, стр. 6. „l'Etat fédératif fractionne la souveraineté". Вообще же, какъ говоритъ *Le Fur,* н. с. стр. 542. „Ces idées sont aujurd'hui presque complètement abandonnées au moins en Europe". Въ Америкѣ ихъ и теперь возможно чаще встрѣтить въ сочиненіяхъ отдѣльныхъ авторовъ.

1815—1866 г.г. Во многомъ здѣсь несомнѣнно можно было найдти аналогію съ Сѣверо-Американскимъ союзнымъ устройствомъ и съ союзной организаціей Швейцаріи. Но въ то же время здѣсь въ отдѣльныхъ отношеніяхъ можно было замѣтить и цѣлый рядъ особенностей, выражавшихся прежде всего въ монархическомъ устройствѣ большинства соединенныхъ государствъ, въ неравенствѣ ихъ значенія въ союзѣ и въ нѣкоторыхъ другихъ началахъ.

Германская союзная конституція явилась продуктомъ разнообразныхъ сложныхъ политическихъ стремленій и была создана подъ вліяніемъ, главнымъ образомъ, практическихъ потребностей, людьми практики по преимуществу. Главный ея творецъ, князь Бисмаркъ, какъ бы гордился тѣмъ, что новое устройство не можетъ быть подведено подъ какую-нибудь научную теорію. „Не наше дѣло, говорилъ онъ, создавать идеалъ союзнаго устройства". Разработку теоріи новаго образованія, „созданіе этого философскаго камня", какъ онъ выражался, необходимо было предоставить, по мысли его, временамъ будущимъ. Даже бывшій франкфуртецъ, повинный въ теоретическихъ увлеченіяхъ 1848 года, Финке иронически отнесся теперь къ теоретическимъ научнымъ требованіямъ. Градовскій приводитъ его слова въ рейхстагѣ, сказанныя по поводу созданія новой конституціи: „возраженія, дѣлаемыя изъ извѣстныхъ политическихъ учебниковъ—составляемъ ли мы въ дѣйствительности союзное государство, союзъ государствъ или абсолютное государство, я не буду разбирать; въ нашей средѣ есть довольно профессоровъ, чтобы когда-нибудь основательно изслѣдовать этотъ вопросъ и, конечно, для нашего общаго политическаго просвѣщенія будетъ полезно узнать изъ какой-нибудь распространенной здѣсь газеты, на чемъ согласились эти господа".[1]) Но, если практическіе государственные дѣятели и пренебрегли теоріей, создали во многомъ своеобразный союзъ на почвѣ практическихъ требованій, компромисса извѣстныхъ господствовавшихъ жизненныхъ реальныхъ силъ, если вполнѣ сравнить этотъ союзъ

---

[1]) *Градовскій.* Германская конституція. Ч. II, стр. 4.

нельзя ни съ Американской, ни съ Швейцарской конституціями, если великіе народы не копируютъ, а самостоятельны въ великихъ обстоятельствахъ, какъ говорилъ въ учредительномъ рейхстагѣ Микель [1]), то все же, съ точки зрѣнія научныхъ требованій, нельзя было уклониться отъ принципіальной теоретической оцѣнки созданнаго новаго союза. Если люди практики и говорили въ Германіи: „мы не заботимся о томъ, что нельзя эту конституцію подвести теоретически и научно подъ опредѣленное юридическое понятіе, для насъ это Германская союзная конституція и этого довольно", то для людей науки этого не могло быть достаточно. Они именно призваны были подвести „теоретически и научно подъ опредѣленное юридическое понятіе" новое оригинальное политическое устройство Германіи, и цѣлый рядъ нѣмецкихъ ученыхъ принялся за разрѣшеніе этой проблемы, за отысканіе этого философскаго камня. Для науки необходимы опредѣленныя понятія; при всѣхъ частностяхъ и подробностяхъ въ аналогичныхъ образованіяхъ, институтахъ и нормахъ можно найдти основные характерные признаки, отличающіе данную группу явленій рѣзкими и, болѣе или менѣе, опредѣленными чертами отъ всѣхъ другихъ соприкасающихся явленій. Такая научная конструкція и классификація явленій, построеніе теоретическихъ понятій и подведеніе подъ нихъ различныхъ аналогичныхъ жизненныхъ отношеній съ общими однородными основными принципіальными признаками, при разницѣ хотя бы и существенной въ частностяхъ, не безразличны въ концѣ концовъ и для практики, ибо въ жизни постоянно пользуются добытыми наукой терминами, орудуютъ съ понятіями и общими опредѣленіями при разрѣшеніи различныхъ практическихъ жизненныхъ вопросовъ. Теорія, особенно если она соотвѣтствуетъ фактамъ, правильно ихъ объясняетъ и вѣрно отражаетъ въ систематическомъ логическомъ единствѣ, мощно воздѣйствуетъ и на жизнь, ея ученіями пользуются, какъ лозунгами, на аренѣ частной жизни и политической дѣятельности.

---

[1]) *Тамъ же*, стр. 3.

Нѣмецкіе ученые видѣли, что „теорія союзнаго государства, выработанная въ Геттингенѣ“ (теорія Вайца) не можетъ удачно объяснить природы новаго союзнаго устройства Германіи, содержащаго цѣлый рядъ существеннѣйшихъ отступленій отъ ея основныхъ требованій. Союзная конституція поставила отдѣльныя государства въ подчиненное положеніе къ власти союза въ предѣлахъ его компетенціи, она дала возможность союзу самостоятельно, путемъ союзнаго законодательства, расширять предѣлы своей дѣятельности. Говорить о раздѣленіи суверенитета и о полной независимости въ своей области государствъ отъ союза было трудно. Затѣмъ, цѣлый рядъ постановленій союзныхъ приводится въ исполненіе въ новой Германской конституціи не органами союза, а органами государствъ. Существуетъ постановленіе объ особыхъ взносахъ—„матрикулярныхъ взносахъ“ отдѣльныхъ государствъ въ имперскую казну, что Вайцемъ почиталось совершенно противнымъ природѣ союзнаго государства, существуетъ особый совѣтъ государствъ—союзный совѣтъ, который также съ точки зрѣнія Вайца является недопустимымъ. Но, если эти факты уже существенно колебали цѣнность теоріи Вайца для объясненія новаго строя, то жестокая критика Зейделя, съ теоретической точки зрѣнія, окончательно подорвала ея значеніе. Съ другой стороны, выставленное послѣднимъ объясненіе юридической природы Германской имперіи, какъ союза государствъ, хотя бы и государственно-правового, принято быть не могло, ибо оно кроетъ въ себѣ несомнѣнно внутреннее противорѣчіе. Отношенія государственнаго характера въ новое время не могутъ быть основываемы на договорѣ, какъ это имѣло мѣсто въ средніе вѣка, въ эпоху господства феодальныхъ началъ. Источникомъ права договоръ можетъ въ настоящее время являться лишь въ международно-правовыхъ отношеніяхъ. Говорить о договорномъ соединеніи государствъ государственно-правового характера недопустимо потому, что право государственное есть право, дѣйствующее внутри извѣстнаго государства и вытекающее всегда или изъ закона, или изъ права обычнаго, но никогда изъ договора. Зейдель самъ признаетъ это, когда считаетъ необходимымъ,

чтобы договоръ, установляющій союзъ, былъ признанъ, въ качествѣ закона, въ каждомъ изъ государствъ, составляющихъ послѣдній. Такимъ образомъ, имперская конституція составляетъ часть законодательства каждаго отдѣльнаго государства. Но подобное утвержденіе неправильно потому, что въ этой конституціи есть много постановленій, распространяющихся на отношенія, не могущія имѣть своей силы въ волѣ отдѣльнаго государства, въ его законѣ, а необходимо предполагающія договоръ, соглашеніе между разными государствами, перенося, такимъ образомъ, суть организаціи въ сферу международно-правовую. Баварія по баварскому закону не можетъ, напримѣръ, требовать производства выборовъ въ рейхстагъ для всей имперіи, не можетъ обязать Саксонію или Гессенъ послать уполномоченныхъ въ союзный совѣтъ; эти обязанности вытекаютъ изъ союзной конституціи, но въ данномъ отношеніи послѣдняя никоимъ образомъ не можетъ быть понимаема, какъ законъ какого-либо отдѣльнаго государства. Если это не законъ всего союза, какъ единаго цѣлаго, то это можетъ быть лишь договоръ международно-правового характера.

Отвѣтъ, котораго ожидалъ отъ нѣмецкихъ профессоровъ Финке, они, можно сказать, при всемъ различіи взглядовъ во второстепенныхъ вопросахъ, въ настоящее время уже дали. „За немногими исключеніями, тѣ изъ представителей германской науки государственняго права, которые пытались понять и охарактеризовать юридическую сущность Сѣверо-Германскаго союза, единогласно высказали мнѣніе, что онъ заключаетъ въ себѣ основныя черты союзнаго государства, говоритъ Горенбергъ, и еще съ бóльшимъ единодушіемъ высказано было это воззрѣніе относительно вновь основанной Германской Имперіи“ [1]). Но, въ виду ниспроверженія старой теоріи союзнаго государства, необходимо было, болѣе или менѣе прочно, обосновать на ново это понятіе, и нѣмецкая наука усердно принялась за эту задачу, результатомъ чего явилось убѣжденіе, что наряду съ длящимся союзомъ государствъ политическаго

---

[1]) *Горенбергъ.* Н. с., стр. 39.

характера, имѣя рядъ сходственныхъ съ нимъ чертъ, стоитъ особое образованіе: союзное государство. Это образованіе, однако, не международно-правового, а государственно-правового характера, является особымъ видомъ государства. Споры идутъ, главнымъ образомъ, о болѣе точной юридической конструкціи этого своеобразнаго явленія, болѣе точныхъ критеріяхъ его сущности и организаціи. Здѣсь, въ общирнѣйшей литературѣ, на различныхъ языкахъ изслѣдующей этотъ вопросъ, во главѣ идетъ наука нѣмецкая, и въ ней мы можемъ намѣтить три основныхъ направленія, три главныхъ оттѣнка, которые можно было бы назвать: 1) теоріей союзнаго государства, построенной на основѣ совмѣстности властвованія союза и его частей, 2) теоріей, понимающей его въ сущности какъ сильно децентрализованное унитарное государство и 3) теоріей, построенной на признаніи существованія несуверенныхъ государствъ.

Въ настоящее время въ наукѣ не имѣется не только общепризнанной теоріи союзнаго государства, но даже и такого господствующаго направленія, какое мы имѣли прежде, въ теоріи Токвилля и Вайца. Поэтому необходимо вкратцѣ разобраться въ существующихъ основныхъ теченіяхъ, подвергнуть ихъ анализу и установить, каковое изъ нихъ наиболѣе соотвѣтствуетъ жизненнымъ отношеніямъ, которыя оно стремится объяснить, и наиболѣе защищено отъ возраженій, логически продумано и послѣдовательно связано съ системой юридическихъ отношеній публично-правового порядка и его основными юридическими категоріями.

Первое направленіе, однимъ изъ первыхъ развитое извѣстнымъ нѣмецкимъ государствовѣдомъ Генелемъ, вскорѣ послѣ появленія работъ Зейделя, какъ бы въ отвѣтъ на нихъ, въ его работѣ Studien zum deutschen Staatsrechte. Erste Studie. Die vertragsmässigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. Leipzig, 1873 [1]), носитъ все еще на себѣ нѣкоторыя черты ученія Вайца, хотя въ замаскированномъ видѣ. Генель, ука-

1) *Haenel.* Studien, см. стр. 39—67.

завъ на критику Кальгуна возможности раздѣленія государственнаго суверенитета, говоритъ, что онъ неправильно выставилъ альтернативу: или суверенитетъ принадлежитъ отдѣльнымъ государствамъ, составляющимъ союзъ, и тогда на лицо союзъ государствъ, или онъ принадлежитъ союзу, и тогда мы имѣемъ дѣло съ единымъ унитарнымъ государствомъ. Кальгунъ упустилъ изъ виду, что возможно третье рѣшеніе даннаго вопроса, единственно правильное. Ни части союзнаго государства, ни самъ союзъ, отдѣльно отъ нихъ взятый, не являются государствами. Въ этомъ положеніи они будутъ представлять собой ничто иное, какъ особыя политическія организаціи, образованныя и дѣйствующія на подобіе государствъ. Государствомъ же, въ истинномъ смыслѣ этого понятія, будетъ лишь совокупность обоихъ [1]). Государственная власть въ союзномъ государствѣ принадлежитъ совокупности составляющихъ его политическихъ образованій и въ извѣстныхъ предѣлахъ предоставляется союзу, а въ другихъ—составляющимъ его частямъ. Но Генель не отождествляетъ государственной власти съ суверенитетомъ. Онъ говоритъ, что суверенитетъ есть извѣстное свойство власти, именно ея независимость, заключающаяся, по его мнѣнію, въ правѣ государства распоряжаться своей компетенціей. Онъ особенно ввелъ въ нѣмецкую государственно-правовую литературу, столь популярное въ ней, столь часто въ настоящее время встрѣчающееся, понятіе: Competenz-Competenz — компетенція-компетенціи. Члены союзнаго государства отличаются отъ провинцій унитарнаго государства тѣмъ, что они въ силу собственнаго права и по своимъ законамъ осуществляютъ задачи государственнаго характера [2]). Но они не являются обладающими суверенитетомъ [3]), т. е. правомъ самостоятельно расширять свою компетенцію. Это

---

[1]) *Haenel.* Studien, стр. 63. „Staat schlechthin ist nur der Bundesstaat als die Totalität beider“.

[2]) Это воззрѣніе, вскользь высказанное Генелемъ, впослѣдствіи, развитое въ ученіяхъ Георга Мейера и Еллинека, легло въ основу теоріи о несуверенныхъ государствахъ. См. далѣе.

[3]) *Studien,* стр. 46. „Der Bundesstaat durchbricht die Suveränetät der verbündeten Staaten“.

право принадлежитъ только союзу, и только онъ можетъ почитаться обладающимъ суверенитетомъ[1]). Таково въ краткихъ существенныхъ чертахъ пониманіе Генелемъ юридической структуры союзнаго государства. При болѣе внимательномъ его разсмотрѣніи, нельзя не согласиться, что оно не свободно отъ противорѣчій. Съ одной стороны, Генель не признаетъ государствами ни союзъ, ни его членовъ. Съ другой стороны, союзу, и только ему, приписываетъ суверенитетъ, верховную власть, понимаемую имъ, какъ право распоряжаться своей компетенціей. Само собой возникаетъ вопросъ, не будетъ ли въ сущности, при такомъ пониманіи союзнаго государства, государствомъ лишь одинъ союзъ, не суть ли его части вполнѣ подчиненныя союзу образованія, лишенныя характера государствъ? Въ своемъ нѣмецкомъ государственномъ правѣ[2]) Генель въ концѣ концовъ къ этому и приходитъ, какъ указалъ Цорнъ[3]).

Къ взглядамъ Генеля на союзное государство въ основныхъ пунктахъ примыкаетъ и Конрадъ Борнгакъ. Понятіе государства, какъ и государственнаго суверенитета, развилось, говоритъ онъ въ своемъ „Общемъ ученіи о государствѣ", на почвѣ единаго государства, которое сосредоточиваетъ въ себѣ всю полноту верховной власти. Разъ въ союзномъ государствѣ эта власть раздѣляется между двумя различными государственными субъектами, то только оба они въ совокупности образуютъ государство. Нельзя поэтому приписывать суверенитетъ ни союзу, ни частямъ его составляющимъ, взятымъ въ отдѣльности. Суверенитетъ, который онъ понимаетъ, какъ независимость отъ всякой высшей власти, могутъ имѣть они лишь оба вмѣстѣ. Борнгакъ не признаетъ ни раздѣленнаго суверенитета, ибо свойство независимости, говоритъ онъ, дѣлить нельзя, ни несуверенныхъ государствъ, ибо таковыя, по его мнѣнію, не были бы ни въ коемъ случаѣ государствами. Но государственная власть вполнѣ можетъ,

---

1) *Studien*, стр. 240. „Die rechtliche Selbstbestimmung seiner Kompetenz dem Reiche zufällt... Damit ist das Reich ausschliesslich suverän".

2) *Haenel.* Deutsches Staatsrecht. Leipzig, 1892, т. I, § 139, стр. 793 „Die Einzelstaaten, gemessen am Einheitsstaate, Staaten nicht sind".

3) *Zorn.* Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Bd. I, стр. 85, пр. 56.

думается ему, быть раздѣлена между различными носителями, которые оба часто обозначаются государствами, но въ сущности государствомъ являются въ ихъ совокупности, выступая лишь въ этомъ видѣ носителями государственнаго суверенитета [1]).

Къ группѣ этихъ писателей можно, наконецъ, причислить также извѣстнаго германскаго ученаго—историка Отто Гирке, развившаго въ интересной своей статьѣ, посвященной разбору книги Лабанда о государственномъ правѣ Германской имперіи, теорію союзнаго государства, близко подходящую къ ученіямъ Генеля и Борнгака [2]). Онъ также указываетъ, что въ союзномъ государствѣ государственная власть отправляется совмѣстно союзомъ и составляющими его членами, но, съ другой стороны, онъ подчеркиваетъ, что оба они являются настоящими государствами, ибо оба они участвуютъ въ осуществленіи правъ верховенства, въ отправленіи суверенитета, чѣмъ и отличаются рѣзко отъ провинцій унитарнаго государства, хотя бы послѣднія и были довольно самостоятельно поставлены [3]).

Это направленіе, не желая отказаться отъ взгляда, что суверенитетъ является существеннымъ необходимымъ признакомъ въ понятіи государства и отрицая возможность его раздѣленія, допускаетъ, однако, раздѣленіе государственной власти. У Генеля говорится, что власть союза и власть частей его являются дополняющими другъ друга частями одного общаго цѣлаго. Но, однако, какъ можетъ быть, чтобы, осуществляя единую власть, члены союзнаго государства были бы не частями единаго союза, а особыми государственно-подобными образованіями политическаго характера или даже государствами, какъ у Гирке.

„Утверждается, говоритъ критикующій эту теорію Ремъ, что государственная власть въ союзномъ государствѣ осуществляется союзомъ и его членами, какъ двѣ части одного цѣлаго, но разъ цѣлое дѣлится на

---

1) *Conrad Bornhak.* Allgemeine Staatslehre, Berlin, 2 Aufl. 1909, стр. 258.

2) *Schmoller's.* Jahrbuch. Leipzig 1883, стр. 1167 и сл. „Den richtigen Weg hat Haenel gewiesen".

3) *Ibid.*, стр. 1170.

части, то какимъ образомъ оно можетъ остаться цѣлымъ"?[1]) Не допуская дѣленія суверенитета, дѣлятъ, однако, государственную власть и въ сущности подпадаютъ подъ всѣ тѣ возраженія, которыя Максомъ фонъ-Зейделемъ были выставляемы противъ Вайца и его школы, ибо въ то время суверенитетъ именно отождествлялся съ властью государства вообще.

Разъ говорятъ о единомъ государствѣ, слагающемся изъ частей, то одно изъ двухъ: или эти части осуществляютъ одну общую волю, единую власть государства, и тогда на самомъ дѣлѣ мы имѣемъ простое унитарное государство, какъ бы широко ни шла независимость или такъ называемая автономія его частей, какъ бы сильно не было оно децентрализовано. Здѣсь будетъ всегда либо, какъ говорятъ французскіе писатели, административная децентрализація, либо децентрализація въ формѣ областей, по терминологіи нѣмецкаго ученаго Георга Еллинека. Или части эти имѣютъ самостоятельную власть, свою волю, хотя бы и зависимую въ извѣстныхъ отношеніяхъ отъ другой высшей воли надъ ними стоящаго союза—и тогда можно конструировать ихъ, такъ или иначе, какъ государства въ союзѣ, которому они подчинены, такъ или иначе обосновать ихъ правовое положеніе, какъ государственныхъ образованій, въ зависимости отъ того, какіе основные характерные признаки полагаются въ основу понятій государства и суверенитета, этихъ центральныхъ понятій въ наукѣ общей теоріи государственнаго права.

Теорія Генеля, Борнгака, Гирке и другихъ, къ нимъ примыкающихъ, писателей не можетъ быть, кажется намъ, признана удачной юридической конструкціей для объясненія идеи союзнаго государства. Тѣмъ не менѣе, она нашла нѣкоторыхъ приверженцевъ и въ литературѣ другихъ странъ. Къ ней склоняются ученые Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, напримѣръ Бёрджессъ и Фостеръ[2]), и у насъ въ

---

[1]) См. *Rehm.* Allg. Staatslehre, стр. 121.

[2]) *Burgess.* Political science and comparative constitutional law. 1902. Vol. I, стр. 18. *Foster.* Commentaries on the constitution of the United States. 1896. Vol. I, стр. 274. Ср. также взгляды американскаго писателя

Россіи къ ней примкнулъ въ своей послѣдней работѣ А. Ященко, авторъ солиднаго изслѣдованія о международномъ федерализмѣ [1]).

Другое направленіе, наиболѣе виднымъ представителемъ котораго въ германской наукѣ является проф. Филиппъ Цорнъ, приходитъ къ выводу, что въ союзномъ государствѣ государствомъ является лишь союзъ, а члены его съ юридической точки зрѣнія ни въ коемъ случаѣ не могутъ почитаться государствами, и названіе ихъ таковыми, какъ въ различныхъ конституціяхъ, такъ и въ жизненномъ обиходѣ, должно признать ошибкою. Цорнъ исходитъ изъ того же основного пункта, что и Зейдель, изъ утвержденія, что суверенитетъ есть существеннѣйшій непремѣнный признакъ государства, что имъ отличается государственный союзъ отъ всякаго другого общественнаго территоріальнаго союза, и союзы его неимѣющіе не суть государства. Въ этомъ отношеніи, какъ и въ отношеніи утвержденія о невозможности дѣлить суверенитетъ, онъ является наиболѣе вѣрнымъ, послѣ Зейделя, послѣдователемъ Пуффендорфа, на котораго въ своемъ учебникѣ государственнаго права онъ неоднократно ссылается [2]). Но онъ приходитъ къ діаметрально противоположному выводу въ ученіи о союзномъ государствѣ, чѣмъ Зейдель. Послѣдній, какъ

Fisk'a въ его нѣмецкой работѣ „Stimmrecht und Einzelstaat in den Vereinigten Staaten von Nordamerika“ Staats— und Völkerrechtliche Abhandlungen hrgs. v. Jellinek und G. Meyer. Bd. I, Heft 4, 1896, стр. 57. Изъ нѣмецкихъ ученыхъ, спеціально занимавшихся изученіемъ американскихъ учрежденій, сюда надо отнести *Schlief'a.* Die Verfassung der Nordamerikanischen Union. Leipzig 1880. гл. IV, особ. стр. 64. Критику данной теоріи см. у *Rehm'a* въ его Allgemeine Staatslehre. Freiburg. 1899, стр. 120 и сл. Гачекъ Allgemeines Staatsrecht. Sammlung Göschen. III. Teil. Das Recht der modernen Staatenverbindung, стр. 53 считаетъ эту теорію въ Америкѣ отголоскомъ и какъ бы извѣстной варіацiей теоріи Токвилля „lebt die Tocquevillesche Formel in anderem Gewand wieder auf“.

[1]) *Ященко.* Синтетическая точка зрѣнія въ юридическихъ теоріяхъ. Оттискъ изъ Журн. Мин. Юст., Спб., 1912, стр. 17.

[2]) Свои взгляды Цорнъ изложилъ въ статьѣ Streitfragen des deutschen Staatsrechtes въ журн. Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. Bd. 37, Jahrgang 1881, стр. 292—322 и въ Staatsrecht des deutschen Reiches. Bd. I, 1880 (мы цитир. по 2 изд. 1895 г.).

мы видѣли, всѣ соединенія нѣсколькихъ государствъ, какъ бы тѣсно они организованы не были, конструируетъ, какъ союзы государствъ. Цорнъ же наиболѣе тѣсные союзы, называемые имъ союзными государствами, въ сущности понимаетъ, какъ государства вполнѣ единыя. Суверенитетъ Цорнъ опредѣляетъ, также какъ и Генель, какъ право государства распоряжаться своею компетенціей. Эта, такъ называемая, компетенція-компетенціи въ союзномъ государствѣ можетъ принадлежать, думаетъ онъ, только союзу. Только союзъ суверененъ, и только онъ, поэтому, можетъ считаться, съ научно-юридической точки зрѣнія, государствомъ[1]). Члены союзнаго государства осуществляютъ, правда, государственныя задачи, но все таки присвоивать имъ качество государства было бы неправильно, ибо имъ не принадлежитъ основного признака, необходимаго для этого понятія—суверенитета, какъ права самостоятельно распоряжаться своей компетенціей. Они не отправляютъ своихъ полномочій въ силу собственнаго права, какъ думаетъ Генель. Только суверенная власть, по мнѣнію Цорна, можетъ обладать первоначальной властью. Власть же членовъ союзнаго государства юридически—производная отъ союза власть[2]). На одной и той же территоріи, говоритъ Цорнъ, слѣдуя Зейделю, не можетъ существовать двухъ государственныхъ властей. Всѣ власти союзовъ, входящихъ, какъ составныя части, въ одно общее государственное тѣло, должны мыслиться не какъ самостоятельныя, а какъ производныя отъ государства власти, подчиненныя его суверенитету. Въ различныхъ образованіяхъ федеративнаго характера государство надо усматривать тамъ, гдѣ суверенитетъ, суверенитетъ—гдѣ право опредѣлять свою компетенцію. Итакъ, надо признать, что члены союзнаго государства, не обладающіе суверенитетомъ, не являются государствами[3]). Германскую имперію Цорнъ опредѣляетъ, какъ

[1]) Streitfragen, стр. 314. „Nur der Bund hat die Staatsgewalt, weil er die Competenz bestimmt". Ср. Staatsrecht. Bd. I, стр. 72.

[2]) Streitfragen, стр. 312, Staatsrecht. I, стр. 80.

[3]) Staatsrecht. I, стр. 84. „Im strengen Sinne des Wortes sind die Einzelstaaten keine Staaten mehr, weil ihnen das erste Essentiale des Staatsbegriffes, die Souveränetät fehlt".

плеонархически организованное унитарное государство[1]).

Въ нѣмецкой литературѣ взгляды Цорна не встрѣтили сочувствія и подвергались неоднократно критикѣ, въ которой указывалось, что при взглядахъ Цорна вообще незачѣмъ удерживать въ наукѣ понятія союзнаго государства. Цорнъ самъ не выдерживаетъ своей теоріи въ своемъ государственномъ правѣ германской имперіи. Онъ говоритъ тамъ на каждомъ шагу о власти отдѣльныхъ государствъ, образующихъ имперію, о подданныхъ отдѣльныхъ государствъ и проч. „Слабость этой конструкціи, замѣчаетъ по этому поводу Лабандъ, яснѣе всего обнаруживается изъ того, что самъ авторъ совершенно ее игнорируетъ при изложеніи положительнаго права.“ [2]). Въ Германіи теорія Цорна не могла быть популярной потому, что низведеніе имъ нѣмецкихъ государствъ до положенія частей единаго унитарнаго государства, не въ состояніи будучи объяснить цѣлый рядъ отдѣльныхъ положеній мѣстнаго и союзнаго дѣйствующаго права, противорѣчило и жизненнымъ воззрѣніямъ, и научнымъ теоріямъ, издавна утвердившимся въ административномъ и государственномъ правѣ, и мнѣнія его казались въ концѣ концовъ большинству нѣмецкихъ государствовѣдовъ такимъ же черезмѣрнымъ одностороннимъ преувеличеніемъ извѣстной точки зрѣнія, какъ и ученіе Зейделя, объявившее имперію союзомъ суверенныхъ государствъ, на основѣ договора соединенныхъ въ одно цѣлое. Но въ другихъ странахъ эта теорія имѣла довольно значительный успѣхъ и получила распространеніе. Въ Швейцаріи къ ней примкнулъ Борель[3]) въ своемъ спеціальномъ трудѣ о федеративномъ государствѣ. Во Франціи съ теоріей Цорна въ существеннѣйшихъ пунктахъ сошелся Ле-Фюръ[4]) въ

---

[1]) Staatsrecht. I, стр. 90.

[2]) *Laband.* Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 4 Aufl. Tübingen und Leipzig. 1901, стр. 72. Ср. *Rehm.* Allg. Staatslehre, стр. 117—120.

[3]) *Borel.* Etude sur la souveraineté et l'état féderatif. Bern. 1881, см. стр. 13.

[4]) *Le Fur.* Etat fédéral et confédération d'états. Paris. 1896, стр. 493 „Chaque fois que dans une union d'Etats, il existe *un* Etat souverain, les membres ont nécessairement perdu leur souveraineté et leur caractère d'Etats“.

своемъ солидномъ изслѣдованіи о союзномъ государствѣ и союзѣ государствъ и Камботекра[1]) въ книгѣ о юридическомъ понятіи государства. Въ русской литературѣ къ этому взгляду примыкаетъ Казанскій[2]) въ своемъ учебникѣ международнаго права, и къ нему, повидимому, склонялся и Паліенко[3]) въ своей работѣ о суверенитетѣ, полагавшій, что суверенитетъ есть необходимый признакъ государства и находившій возможнымъ членовъ союзнаго государства называть „государство-подобными провинціями суверен̃наго государства". Наконецъ, голландскій ученый Bake[4]), выпустившій почти одновременно съ появленіемъ работъ Цорна свою книгу о союзѣ государствъ и союзномъ государствѣ— Beschouwingen over den Statenbond en den Bondsstat. Amsterdam, 1881—высказалъ, совершенно независимо отъ Цорна, по собственному признанію послѣдняго, взгляды, почти тождественные съ разсматриваемой теоріей, касательно природы союзнаго государства и юридическаго положенія членовъ, его составляющихъ[5]).

---

[1]) *Combothecra.* La conception juridique de l'état. Paris 1899, стр. 149. „C'est l'Etat fédératif qui est seul souverain et dès lors seul réellement Etat. Les Etats particuliers ne s'appellent Etats qu'abusivement".

[2]) *Казанскій.* Учебникъ международнаго права публичнаго и гражданскаго. Одесса. 1902, стр. 10.

[3]) *Паліенко.* Суверенитетъ. Ярославль 1903, стр. 560. Въ позднѣйшей своей работѣ: Ученіе о существѣ права и правовой связанности государства. Харьковъ 1908, пр. Паліенко отказался отъ этого мнѣнія и считаетъ болѣе правильнымъ признаніе существованія несуверенныхъ государствъ. См. стр. 313.

[4]) О *Bake'ѣ* см. у *Ebers'a.* H. c., стр. 162. „Er erklärt den Bundesstaat als allein souverän, als Staat, was ihm aus seiner Kompetenz-Kompetenz folgt. Daraus zieht er, wie Zorn, die Folgerung, dass die Einzelstaaten als Provinzen, nicht mehr als Staaten anzusehen sind und ihre Rechte als aus der Souveränität der Zentralgewalt abgeleitet aufgefasst werden müssen".

[5]) Изъ болѣе раннихъ нѣмецкихъ писателей теорія, близко подходящая къ взглядамъ Цорна и слѣдующихъ за нимъ новыхъ ученыхъ, была развита *J. von-Held'*омъ въ его книгѣ „Die Verfassung des deutschen Reichs vom staatsrechtlichen Standpunkte betrachtet. Ein Beitrag zu deren Kritik". Leipzig, 1872, гдѣ онъ говоритъ (стр. 19), что на одной и той же территоріи и у одного и того же народа можетъ существовать только одна государственная власть. Всѣ, такъ называемыя, соединенія государствъ суть, думаетъ онъ, лишь переходныя стадіи,

Эти два разсмотрѣнныя нами направленія стремятся удержать понятіе суверенитета, опредѣляемаго ими, какъ извѣстное свойство государственной власти, ея верховенство, какъ непремѣнный отличительный признакъ, безусловно необходимый въ понятіи государства. Принимая при этомъ невозможность раздѣленія этого свойства власти государственной, они въ концѣ концовъ не въ состояніи удовлетворительно объяснить природу политическихъ образованій, изъ которыхъ слагается союзное государство, должны логически необходимо отказать имъ въ правѣ на наименованіе государствами, и въ ихъ теоретическихъ построеніяхъ понятіе союзнаго государства, превращаясь въ сильно децентрализованное унитарное государство, въ сущности также излишне, какъ излишне оно при воззрѣніяхъ, развиваемыхъ Зейделемъ.

Нѣкоторые писатели, напримѣръ Гарейсъ и Штенгель [1]), пытаются обосновать теорію союзнаго государства, вводя въ науку понятіе ограниченнаго или относительнаго суверенитета, который они признаютъ за членами союзнаго государства въ предѣлахъ отмежеванной имъ компетенціи, и тѣмъ стараются примирить свое утвержденіе, что безъ суверенитета нѣтъ государства, съ признаніемъ членовъ союзнаго государства государствами. Но понятіе ограниченнаго суверенитета, какъ и полусуверенитета, являясь въ сущности той же теоріей Вайца, лишь въ нѣсколько замаскированномъ видѣ, не можетъ въ настоящее время собрать много приверженцевъ въ теоріи государственнаго права, особенно послѣ критическихъ работъ Зейделя. Суверенитетъ, какъ свойство государственной власти быть

этапы на пути къ созданію единаго государства или разрушенію его. Нѣмецкія государства, входящія въ составъ имперіи, созданной въ 1871 году, онъ обозначаетъ, какъ части единаго государственнаго союза, обладающія лишь болѣе или менѣе широкой долей самоуправленія (selfgovernmentale territoriale Unterabtheilungen, стр. 143).

[1]) *Gareis.* Allgemeines Staatsrecht. 1883. Bd. I, Hlbb. I, Handbuch des oeffentl. Rechts Marquardsen'a, стр. 31. *Stengel.* Staatenbund und Bundesstaat (Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung etc., 1898, Jahrgang 22, стр. 707—797 и 1089—1175), см. стр. 91 (797 Jahrbuch'a) „Wie bereits angedeutet, ergiebt sich die Möglichkeit des Bundesstaats daraus, dass die Souveränetät wenn nicht teilbar, so doch beschränkbar ist“.

высшей и независимой отъ какой-либо иной власти, можетъ быть или не быть у политическаго союза, но не можетъ быть наполовину или отчасти, и разъ власть ограничена другой, то ясно, что она не высшая, не суверенная власть [1]).

Желая удержать понятіе суверенитета, какъ единой и верховной власти государственнаго союза, а, вмѣстѣ съ тѣмъ, стремясь сохранить за членами союзнаго государства пониманіе ихъ какъ государствъ, нѣкоторые писатели въ Германіи выступили, наконецъ, съ утвержденіемъ, что суверенитетъ не является непремѣннымъ условіемъ въ понятіи государства, что могутъ существовать, кромѣ государствъ суверенныхъ, обладающихъ независимой верховной властью, еще государства несуверенныя, лишенныя таковой власти, подчиненныя въ извѣстныхъ отношеніяхъ другимъ государствамъ, но не утрачивающія, однако, въ силу этой своей зависимости, государственнаго характера, не становящіяся простыми частями или провинціями единаго унитарнаго государства: таковы государства, находящіяся подъ протекторатомъ другихъ государствъ, государства вассальныя и, наконецъ, государства члены союзнаго государства.

Но для группы этихъ ученыхъ, для этого воззрѣнія, явилось новое затрудненіе, несуществующее для тѣхъ, кто считаетъ суверенитетъ непремѣннымъ условіемъ въ понятіи государства, затрудненіе—точно опредѣлить юридическіе признаки отличія несуверенныхъ государствъ отъ провинцій, съ болѣе или менѣе широкой

---

1) Ср. *Max Veith.* Der rechtliche Einfluss der Kantone auf die Bundesgewalt. Schaffhausen 1902, стр. 16. Ученіе о полусуверенныхъ государствахъ, находящее все же себѣ довольно видныхъ представителей въ правѣ международномъ (см. напр. *Calvo.* Le droit international. Paris 1896, т. I, стр. 204. „Etats mi—souverains“ или *Rivier.* Principes du droit des gens. Paris 1896, т. I., стр. 51, который еще говоритъ и о раздѣленномъ суверенитетѣ и *Ullmann.* Völkerrecht. Freiburg 1898, § 16, стр. 51.—„Halbsouveräne Staaten“), впервые обстоятельно было развито въ Германіи извѣстнымъ юристомъ *I. I. Мозеромъ* въ сочиненіяхъ: Versuch eines europäischen Völkerrechts, 1771 и Beiträge zum neuesten europäischen Völkerrecht in Friedenszeiten, 1778. Намеки на это ученіе есть, какъ мы видѣли, уже у Лейбница.

автономіей, и отъ колоній, съ большей или меньшей самостоятельностью, входящихъ въ составъ, такъ называемаго, децентрализованнаго въ административномъ отношеніи, унитарнаго государства. Разъ суверенитетъ почитается основнымъ и непремѣннымъ началомъ, безусловно необходимымъ въ понятіи государства, то критеріемъ отличія государства отъ различныхъ другихъ общественныхъ территоріальныхъ союзовъ и является именно этотъ суверенитетъ. Но разъ онъ отринутъ въ качествѣ безусловнаго признака государства—приходится отыскивать иной критерій.

И вотъ писатели разсматриваемаго направленія даютъ рядъ различныхъ, болѣе или менѣе остроумныхъ, теорій по этому поводу, главнѣйшія изъ которыхъ, въ ихъ существенныхъ чертахъ, необходимо будетъ разсмотрѣть.

Уже Робертъ фонъ-Моль высказывалъ мысль, что суверенитетъ не является необходимымъ отличительнымъ признакомъ государства [1]). Но подробно эту мысль развилъ и обосновалъ въ новое время другой выдающійся государствовѣдъ Германіи Георгъ Мейеръ, сперва въ своихъ отдѣльныхъ статьяхъ [2]), а потомъ въ извѣстномъ своемъ курсѣ германскаго государственнаго права [3]). Теорія суверенитета, какъ необходимаго элемента въ понятіи государства, развилась, говоритъ Георгъ Мейеръ, примѣнительно прежде всего къ простому унитарному государству. Этой теоріей легко и просто объяснялась юридическая структура такихъ союзовъ, какъ Франція и Англія. Но когда затѣмъ возникли болѣе сложныя политическія образованія, государства, составленныя

---

[1]) Изъ болѣе раннихъ писателей *Nettelbladt* „Systema elementare universae jurisprudentiae naturalis“ 1762, какъ отмѣчаетъ Гирке, считалъ возможнымъ понятіе несувереннаго государства. *O. Gierke.* Althusius, стр. 187—188, прим. 187 „Nettelbladt streicht geradezu das Merkmal der Souveränität aus dem Staatsbegriff, indem er ausführt, dass auch eine potestas non summa, sed subalterna Staatsgewalt sein könne und der Begriff des „status in statu“ keineswegs absurd sei“.

[2]) *G. Meyer.* Grundzüge des Norddeutschen Bundesrechts, 1868 и Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung, 1872.

[3]) *G. Meyer.* Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. 6 Aufl., bearbeitet von H. Anschütz. Leipzig 1905. Einleitung, стр. 3—50.

въ свою очередь изъ государствъ, каковы Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты, Швейцарія и Германская Имперія, въ которыхъ части ихъ являются также государствами, но подчиненными въ извѣстныхъ отношеніяхъ надъ ними стоящему союзному цѣлому, то старая теорія государства для объясненія этихъ новыхъ политическихъ организацій оказывается уже недостаточной, обнаруживаетъ много слабыхъ сторонъ, и является на сцену прежде всего вопросъ, дѣйствительно ли суверенитетъ есть непремѣнное условіе въ понятіи государства? Георгъ Мейеръ приходитъ въ этомъ отношеніи къ отрицательному отвѣту. Суверенитетъ, власть не имѣющую надъ собой никакой другой власти, онъ приписываетъ только унитарному государству, только простому государству. Но нельзя закрывать глазъ на то обстоятельство, что, наряду съ этой формой политической жизни людей, мы встрѣчаемъ цѣлый рядъ другихъ формъ: государствъ сложныхъ, несуверенныхъ и различныхъ территоріальныхъ союзовъ, зависящихъ одни отъ другихъ. Въ виду такого многообразія этихъ формъ, Георгъ Мейеръ считаетъ неправильнымъ, какъ это дѣлаютъ обыкновенно въ наукѣ, класть въ основу государственнаго права, какъ центральное понятіе, понятіе государства. Онъ исходитъ изъ понятія болѣе широкаго—политическаго общественнаго союза (das politische Gemeinwesen). Разнообразные союзы людей являются, говоритъ онъ, съ компетенціей предметно-ограниченной (напр. церковь) и предметно-неограниченной (напр. семья, племя). Изъ союзовъ послѣдняго рода особенную важность имѣютъ въ общественной жизни людей различные территоріальные союзы, которые, охватывая предметно-неограниченный кругъ дѣятельности, распадаются на общины, провинціи, государства и различные союзы государствъ, и которымъ онъ присваиваетъ наименованіе политическихъ общественныхъ союзовъ[1]).

Государство въ средѣ этихъ политическихъ общественныхъ союзовъ, какъ одинъ изъ видовъ ихъ, отличается не суверенитетомъ, а тѣмъ признакомъ, что

---

[1]) *G. Meyer*. Lehrbuch. § 1, стр. 3—10 и §§ 13 и 14, стр. 39—50.

оно только обладаетъ правомъ осуществлять самостоятельно, т. е. по собственнымъ законамъ, политическія задачи и также самостоятельно, т. е. при помощи своихъ законовъ, организовывать свой строй. Власть государства надъ различными, подчиненными ему, общественными союзами является юридически неограниченной (rechtlich unbeschränkte), власть же союза надъ государствами, въ него входящими, въ различныхъ соединеніяхъ государствъ—всегда юридически ограничена (rechtlich beschränkte). Въ ученіи Георга Мейера, взгляды котораго въ этомъ отношеніи вообще довольно своеобразны, союзное государство—особый видъ „политическаго общественнаго союза", соединеніе въ одно, болѣе или менѣе тѣсное, образованіе ряда несуверенныхъ государствъ, отличающихся отъ автономныхъ провинцій и общинъ правомъ самостоятельнаго осуществленія по своимъ законамъ извѣстныхъ политическихъ задачъ и правомъ самоорганизаціи.

Отъ другого вида соединеній государствъ, союза государствъ, союзное государство отличается тѣмъ и только тѣмъ признакомъ, что здѣсь имѣется непосредственное отношеніе союзной власти къ гражданамъ соединенныхъ государствъ, тогда какъ тамъ эта власть дѣйствуетъ всегда чрезъ посредство государствъ, составляющихъ союзъ [1]). Георгъ Мейеръ думаетъ, что разногласіе между Вайцемъ и Зейделемъ произошло лишь потому, что они различно понимали суверенитетъ: первый какъ независимость, второй какъ неограниченность [2]). Независимость можетъ существовать и въ извѣстномъ ограниченномъ кругѣ, думаетъ Мейеръ. Онъ, въ другомъ мѣстѣ, [3]) готовъ признать и ограниченный суверенитетъ въ союзномъ государствѣ за его

---

[1]) Георгъ Мейеръ рѣзко выдѣляется изъ всѣхъ другихъ новыхъ писателей, согласныхъ въ томъ, что въ союзѣ государствъ за соединенными государствами сохраняется суверенитетъ, и тѣмъ отличается этотъ видъ соединеній государствъ отъ союзнаго государства, гдѣ суверенитетъ членовъ, по однимъ, ограничивается, а по другимъ, и вовсе утрачивается, своимъ утвержденіемъ, что и въ союзѣ государствъ члены его являются несуверенными. „Diese Ansicht ist bisher ganz vereinzelt geblieben", говоритъ издатель книги Г. Мейера *Аншюцъ*, стр. 42, пр. 7

[2]) *G. Meyer*. Lehrbuch пр. 16 на стр. 48.

[3]) *Ibid.*, стр. 48.

членами, при извѣстныхъ условіяхъ; говоритъ, что въ союзѣ государствъ суверенитетъ терпитъ ограниченія лишь съ внѣшней стороны и остается неограниченнымъ съ внутренней [1]), вообще, хотя онъ и призналъ опредѣленно суверенитетъ несущественнымъ въ понятіи государственнаго союза, но его идеи о союзномъ государствѣ нельзя признать отчетливо разработанными. Его общія воззрѣнія не нашли приверженцевъ, но утвержденіе, что кромѣ суверенныхъ государствъ необходимо допустить еще понятіе государствъ несуверенныхъ, встрѣтило сочувствіе у цѣлаго ряда нѣмецкихъ ученыхъ, не безъ основанія увидѣвшихъ въ этомъ наиболѣе удачный выходъ изъ затрудненій, являющихся при юридической конструкціи ученія о союзномъ государствѣ.

На основѣ признанія несуверенныхъ государствъ построилъ свою теорію союзнаго государства одинъ изъ выдающихся государствовѣдовъ Германіи Георгъ Еллинекъ въ спеціальной работѣ, пользующейся большой извѣстностью и авторитетомъ въ теоріи современнаго государственнаго права [2]). Отличіе союзнаго государства отъ болѣе или менѣе постояннаго организованнаго союза государствъ заключается, по мнѣнію Еллинека, въ томъ, что въ союзѣ государства его составляющія являются суверенными. Здѣсь нѣтъ власти, стоящей надъ государствами, государства только совмѣстно чрезъ общіе органы осуществляютъ принадлежащія имъ верховныя права.

Въ союзномъ же государствѣ члены его образующіе суть государства несуверенныя. Въ извѣстныхъ, опредѣленныхъ постановленіями союзной конституціи, отношеніяхъ они подчиняются стоящей надъ ними верховной волѣ союза. Союзъ здѣсь не только извѣстное юридическое отношеніе между государствами, но и самъ является государствомъ и при томъ суверннымъ. Сущность же суверенитета, по Еллинеку, заключается въ исключительномъ самоопредѣленіи лишь своей соб-

---

[1]) *Ibid.*, стр. 42.

[2]) *G. Jellinek.* Die Lehre von den Staatenverbindungen. Berlin 1882, см. стр. 253—314.

ственной волей. Государственная власть вообще заключается въ правѣ обязываться лишь своей волей. Но это самообязываніе или самоограниченіе можетъ быть или исключительнымъ, и тогда мы имѣемъ дѣло съ государствомъ суверереннымъ, или можетъ принадлежать общественному союзу въ извѣстныхъ опредѣленныхъ ограниченныхъ размѣрахъ, и тогда налицо несуверенное государство[1]).

Въ сущности здѣсь та же мысль, что и у Георга Мейера, только иначе выраженная. Критерій отличія несувереннаго государства отъ провинцій и вообще частей простого унитарнаго государства Еллинекъ ищетъ въ концѣ концовъ въ правѣ самостоятельно опредѣлять свою организацію. Принимая возраженія, сдѣланныя Георгу Мейеру со стороны Отто Гирке, что государства, входящія въ составъ союзнаго государства, не всегда могутъ свободно въ силу своего права устанавливать свою организацію, ибо, напримѣръ, Швейцарскіе кантоны или Сѣверо-Американскіе штаты не могутъ, въ силу опредѣленій союзной конституціи, измѣнять республиканскую форму правленія, Еллинекъ говоритъ, что здѣсь налицо не исключительное самоопредѣленіе своей волей, а ограниченное, но въ этихъ ограниченныхъ предѣлахъ данные союзы являются дѣйствующими самостоятельно, въ силу собственнаго права организуя свой строй. Поэтому, хотя они и не могутъ претендовать на наименованіе суверенными государствами, но вполнѣ могутъ быть признаны государствами несуверенными. Правомъ самоопредѣленія, хотя и ограниченнаго, они рѣзко отличаются отъ всѣхъ другихъ союзовъ, не имѣющихъ государственнаго характера, каковые во всѣхъ отношеніяхъ опредѣляются чужой волей, волей государства, въ составъ котораго они входятъ. Изслѣдуя затѣмъ болѣе подробно понятіе „собственнаго права“, присущаго государству, Еллинекъ опредѣляетъ его, какъ такое право, осуществленіе котораго не подлежитъ никакому чужому контролю[2]). Въ своемъ „Ученіи о соединеніяхъ государствъ“ Еллинекъ раздѣлялъ

[1]) *Jellinek.* Н. с., стр. 34.

[2]) *Jellinek.* Ibid., стр. 42 „Eigenes Recht ist rechtlich unkontrolirbares Recht“.

всецѣло воззрѣніе Цорна о томъ, что юридически власть государствъ-членовъ въ союзномъ государствѣ должна мыслиться всегда, какъ власть производная отъ союза. Союзъ есть, говорилъ онъ здѣсь, логическій prius въ отношеніи государствъ, изъ которыхъ онъ слагается. При основаніи союзнаго государства, отдѣльныя государства юридически какъ бы уничтожаются и затѣмъ вновь получаютъ свою власть отъ союза, уже какъ новую власть, несуверенную, ограниченную правами союза, но при этомъ въ предѣлахъ, отмежеванныхъ ей союзной конституціей, осуществляемую безконтрольно со стороны союза и потому являющуюся съ характеромъ вполнѣ государственнымъ. „Союзное государство, говорилъ Еллинекъ, это государство, въ которомъ суверенная государственная власть распредѣляетъ функціи своего властвованія такимъ образомъ, что сама осуществляетъ непосредственно лишь извѣстную часть ихъ, а остальную часть, какъ въ отношеніи установленія нормъ, ихъ опредѣляющихъ, такъ и въ отношеніи ихъ проведенія въ жизнь, передаетъ въ самостоятельное безконтрольное завѣдываніе несуверенным государствамъ, членамъ союза, создаваемымъ союзной конституціей и обязаннымъ дѣйствовать съ соблюденіемъ границъ, установляемыхъ этой конституціей“ [1]). Несуверенныя государства эти обладаютъ властью имъ врученной въ силу собственнаго права, ибо понятіе собственнаго права не означаетъ непремѣнно возникновенія этого права у самого носителя его. Также и то обстоятельство, что въ силу права расширять свою компетенцію, принадлежащаго союзу въ союзномъ государствѣ, извѣстныя полномочія могутъ быть союзомъ отняты у его членовъ, не измѣняетъ характера властвованія послѣднихъ, какъ властвованія въ силу собственнаго права. Лишь право контроля—jus supremae inspectionis уничтожаетъ собственное право, и, съ установленіемъ такового въ отношеніи государствъ подчиненныхъ союзной власти, союзное государство неминуемо должно превратиться въ единое [2]).

---

1) *Jellinek.* Ibid., стр. 278.
2) *Ibid.*, стр. 312.

Три главныхъ основныхъ принципіальныхъ начала должны быть проведены въ организаціи государства для того, чтобы оно могло быть названо союзнымъ государствомъ. Этими тремя началами, по Еллинеку, являются: суверенитетъ центральной союзной власти, непосредственное подчиненіе этой власти населенія въ извѣстныхъ, опредѣленныхъ конституціей, отношеніяхъ и существованіе государствъ—членовъ [1]). Для понятія союзнаго государства безразличны: форма соединенныхъ государствъ, распредѣленіе, такъ или иначе, задачъ между союзомъ и членами и даже федеративная организація союзной власти, т. е. непремѣнное участіе въ ней государствъ членовъ. Это участіе можетъ быть у членовъ равное, но можетъ быть и не равное, его можетъ и не быть вовсе. Оно, по Еллинеку, naturale, но не essentiale въ понятіи союзнаго государства. Основой союзнаго государства служитъ конституція, долженствующая быть понимаемой, какъ законъ. То, что союзныя государства возникаютъ исторически путемъ договора раньше бывшихъ суверенными государствъ, не имѣетъ никакого значенія для ихъ юридической природы. Возникновеніе государства является всегда фактомъ, и правовыхъ началъ здѣсь не слѣдуетъ искать. Подобно тому, какъ при различныхъ революціяхъ, когда прежняя законная власть уничтожается, новое государственное устройство вырабатывается особыми временными правительствами или собраніями нотаблей, такъ и при созданіи союзныхъ государствъ роль этихъ нотаблей играютъ различныя собранія, вырабатывающія союзное устройство. Но всѣ акты, предшествующіе конституціи государства, какъ тамъ, такъ и здѣсь, юридическаго значенія не имѣютъ, и для юриста интересъ представляетъ лишь уже созданный порядокъ. Разъ выработанный особыми учредительными собраніями и принятый государствами, актъ, опредѣляющій устройство союзнаго государства, является закономъ. Только онъ имѣетъ правовое значеніе, все до него происходящее—это только факты. Договоры фактически, такимъ образомъ, лежатъ въ основѣ союзнаго государства, но съ юриди-

---

[1]) *Ibid.*, стр. 291.

ческой точки зрѣнія они не составляютъ его основы. Юридически союзная конституція, вступая въ жизнь, имѣетъ характеръ высшей, надъ государствами стоящей нормы. Созданіе союзнаго государства нельзя представлять себѣ, какъ дѣло отдѣльныхъ государствъ или монарховъ, какъ это было прежде при династической политикѣ. Это—актъ народный, національный. Народъ чувствуетъ себя единымъ и стремится къ созданію единой политической формы жизни. Отсюда привлеченіе къ дѣятельности по созданію союза и національныхъ элементовъ, напримѣръ учредительнаго рейхстага въ Германіи. Но желаніе сохранить и извѣстную раздѣльность въ средѣ единой политической организаціи отражается въ сохраненіи отдѣльныхъ, ранѣе существовавшихъ самостоятельныхъ политическихъ организацій въ видѣ государствъ несуверенныхъ.

Впослѣдствіи уже, въ сочиненіи своемъ „Указъ и законъ“, Еллинекъ отказался отъ пониманія союзнаго государства, выводящаго юридически власть государствъ-членовъ отъ власти союза и приводящаго въ концѣ концовъ къ отождествленію этого государства съ государствомъ унитарнымъ [1]). Онъ признаетъ существеннымъ для понятія несуверепнаго государства начала самоограниченія и самоорганизаціи въ силу собственнаго права. Это право не является порученнымъ государствамъ членамъ отъ союза, производнымъ отъ него, а отправляется ими, какъ имъ принадлежащее. Также не говоритъ онъ уже о безконтрольности, какъ основномъ признакѣ этого собственаго права, понимая его лишь, какъ непроизводное [2]).

Государства, входящія въ союзное государство, въ извѣстной сферѣ имѣютъ собственную власть, свое

---

[1]) *Jellinek.* Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887, стр. 201, ср. стр. 204, прим. 19.

[2]) Въ Gesetz und Verordnung Еллинекъ (стр. 202) признаетъ, что суверенное государство имѣетъ право контроля за несувереннымъ, но этотъ контроль здѣсь отрицательнаго характера, наблюденіе здѣсь надъ тѣмъ, чтобы несуверенныя государства не переступили границъ, имъ отведенныхъ. Но осуществленіе этой задачи безъ положительнаго контроля, безъ провѣрки иногда дѣйствій этихъ государствъ союзной властью, какъ правильно указывали Еллинеку, немыслимо.

право. И только въ этомъ отношенiи они, въ сущности говоря, могутъ юридически быть признаваемы государствами. Въ остальныхъ отношенiяхъ они суть органы союза, и то обстоятельство, что они имѣютъ право функцiонировать, какъ органы другого государства и въ отношенiи союзной власти имѣютъ извѣстныя публично-правовыя притязанiя, особенно характеризуетъ структуру союзнаго государства, отличая его отъ Staatenstaat, государства вассальнаго, гдѣ, подчиненныя главному государству, государства не приходятъ съ нимъ въ организованную связь при помощи участiя ихъ органовъ въ образованiи власти высшаго государства[1]). Итакъ основнымъ въ понятiи союзнаго государства у Еллинека въ концѣ концовъ является признанiе несуверенныхъ государствъ, властвующихъ самостоятельно, въ силу собственнаго права въ предѣлахъ отведенной имъ союзной конституцiей компетенцiи. Союзная конституцiя есть законъ. Договорный путь, который она прошла, только факты, не имѣющiе значенiя для правовой конструкцiи союзнаго государства, какъ всякое государство, могущаго основывать свой строй лишь на твердомъ базисѣ неразрушаемой нормы закона, а не на договорномъ соглашенiи, которое въ средѣ единаго государства мыслимо, какъ производное, основанное на законахъ государства, начало образованiя различныхъ юридическихъ институтовъ. Союзъ въ союзномъ государствѣ всецѣло обладаетъ правомъ измѣнять свою организацiю въ порядкѣ союзнаго законодательства, и союзные законы идутъ впереди законовъ отдѣльныхъ государствъ.

Вопросъ о возникновенiи союзнаго государства сильно занималъ нѣмецкихъ писателей. Тогда какъ Мейеръ еще говоритъ о договорномъ созданiи союзныхъ конституцiй и понимаетъ ихъ по происхожденiю, какъ договоръ, а по дѣйствiю, какъ законъ, а Генель въ своихъ „Договорныхъ элементахъ Германской Имперской конституцiи“ пытается уже дать болѣе отчетливое юридическое объясненiе пониманiю союзной конституцiи, какъ закона, указывая, что можетъ быть цѣлый рядъ отно-

---

[1]) *Jellinek.* Das Recht des modernen Staaten, стр. 703—718.

шеній, возникающихъ путемъ соглашенія, но въ дальнѣйшемъ существованіи независящихъ отъ воли сторонъ. соглашеніе установившихъ [1]), Еллинекъ прямо отрицаетъ всякое правовое значеніе за договорами, предшествующими часто созданію союзнаго государства. Это просто историческіе факты, порождающіе правовой порядокъ, который, однако, юридически изъ нихъ не вытекаетъ, который силу получаетъ путемъ вступленія въ жизнь союзной конституціи, союзнаго основного закона. Если единодушно отвергнутъ взглядъ естественно-правовой школы о возможности основанія путемъ договора государства вообще, то надо логически необходимо отвергнуть и возможность основанія такимъ путемъ и союзнаго государства, какъ одного изъ видовъ государствъ. Воззрѣніе Генеля о возможности путемъ договора установленія отношеній устойчиваго, недоговорнаго характера можетъ имѣть значеніе, по мнѣнію Еллинека, лишь въ правѣ частномъ, внутренне-государственномъ, гдѣ высшая власть даетъ санкцію соглашенію и охраняетъ его устойчивость отъ произвольнаго разрушенія со стороны согласившихся сторонъ. Бракъ, лишившійся нравственной основы, можетъ существовать какъ договоръ, какъ гражданско-правовое отношеніе лишь потому, что онъ ограждается высшей властью государства. Но что юридически можетъ связывать членовъ союза въ образованіи, возникшемъ исключительно по ихъ соглашенію? Организація союзнаго государства должна быть признана закономъ, закономъ, вытекающимъ изъ фактовъ, подобно революціоннымъ конституціямъ. Основныя начала своего существованія оно черпаетъ юридически исключительно лишь въ самомъ себѣ.

Также какъ и Еллинекъ, на понятіи „несувереннаго государства" и „собственнаго права" этого государства строитъ свою теорію союзнаго государства другой извѣстный нѣмецкій государствовѣдъ Лабандъ. Ученіе Лабанда составляетъ, какъ указывалъ Прейссъ [2]), полную

---

[1]) *Haenel*, H. c., стр. 36.

[2]) *Preuss*. Gemeinde, Staat etc., стр. 41. „Vielleicht dürfte sich in unserer Wissenschaft nur schwer ein zweites Beispiel finden, dass derselbe Begriff aus so diametral entgegengesetzten Merkmalen construirt wird, wie es Waitz und Laband bezüglich des Bundesstaatsbegriffs thun".

противоположность, нѣкогда столь популярной въ Германіи, теоріи Вайца. Лабандъ рѣшительно утверждаетъ, что государственный суверенитетъ единъ, что не можетъ существовать раздѣленнаго, уменьшеннаго или ограниченнаго суверенитета. Это было бы contradictio in adjecto. Въ противоположность Вайцу, требовавшему самостоятельной организаціи союза, независимой отъ его членовъ государствъ, Лабандъ считаетъ необходимымъ условіемъ для понятія союзнаго государства, чтобы члены его составляющіе участвовали въ образованіи верховной воли союза. Союзное государство, говоритъ Лабандъ, есть видъ сложнаго государства—государства-государствъ, но отъ феодальнаго государства оно отличается тѣмъ, что всѣ члены его составляющіе участвуютъ въ верховной власти, а не подчинены одни другимъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ отношеніяхъ вассала и сюзерена другъ къ другу. Лабандъ юридически конструируетъ союзное государство такимъ образомъ, что союзъ долженъ властвовать здѣсь непосредственно лишь надъ государствами, которыя являются и подданными союза, и участниками въ образованіи его верховной власти [1]). Онъ сравниваетъ въ этомъ отношеніи союзное государство съ демократіей, въ которой члены ея одновременно являются и субъектами и объектами государственной власти [2]). Въ отличіе отъ Вайца, утверждавшаго, что въ союзномъ государствѣ союзная власть непосредственно простирается на гражданъ въ предѣлахъ ея компентенціи, Лабандъ и здѣсь развиваетъ діаметрально-противоположное воззрѣніе, говоря, что именно то существенно для понятія союзнаго государства, что центральная власть для цѣлей осуществленія государственныхъ задачъ пользуется государствами. Онъ признаетъ, что въ отдѣльныхъ случаяхъ возможны отступленія, но общимъ правиломъ считаетъ, что непосредственнымъ объектомъ союзной власти являются государства, составляющія союзъ. Надъ ихъ территоріями

---

[1]) *Laband*. Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 4 Aufl. Tübingen und Leipzig. 1901. Bd. I, стр. 51 и сл.

[2]) *Laband*. Ibid., стр. 55 „Der Gliedstaat ist nach unten Herr, nach oben Unterthan".

и населеніемъ власть союза господствуетъ посредственно. Германская имперія состоитъ, говоритъ Лабандъ, не изъ 60 милліоновъ членовъ, а изъ 25 членовъ. Союзъ, ограничивая власть государствъ, какъ бы медіатизируетъ ихъ, но не уничтожаетъ ихъ государственнаго характера. Они остаются государствами, хотя и несуверенными, ибо въ предѣлахъ оставленной имъ компетенціи союзы эти властвуютъ въ силу собственнаго права, права неделегированнаго имъ государствомъ, надъ ними стоящимъ. Съ правовой точки зрѣнія слѣдуетъ опредѣлить союзное государство, какъ юридическое лицо, и этимъ оно отличается отъ союза государствъ, являющагося юридическимъ отношеніемъ, въ которомъ члены, его составляющіе, сохраняютъ свой суверенитетъ. Это—союзное образованіе государственно - правового характера, въ основаніи котораго лежитъ законъ (статутъ), въ противоположность союзу государствъ, образованію международнаго права, основывающемуся на договорѣ.

Союзное государство представляетъ, такимъ образомъ, по мысли Лабанда, какъ бы республику государствъ.

Носителями власти здѣсь должны быть признаваемы государства, въ лицѣ ихъ верховныхъ органовъ. Ссылаясь на слова Бисмарка: „суверенитетъ покоится не въ императорѣ, а въ совокупности соединенныхъ правительствъ", онъ говоритъ, что въ Германской имперіи носителями суверенной верховной власти являются совмѣстно ея члены, и въ государственно-правовомъ смыслѣ она не можетъ быть названа монархіей[1]). Имперія, по образному выраженію Лабанда, является постройкой о двухъ этажахъ. Союзное устройство опирается не непосредственно на Германскій народъ, но на отдѣльныя государства, подобно тому какъ куполъ, соединяющій нѣсколько домовъ, покоится не непосредственно на землѣ, но на этихъ домахъ.

Если другіе нѣмецкіе авторы, напримѣръ Цорнъ и Еллинекъ, въ своихъ конструкціяхъ выражаютъ, въ большей или меньшей степени, тенденцію, все увеличива-

---

[1]) *Laband*. Н. с., стр. 92.

ющуюся въ литературѣ, къ подведенію теоріи союзнаго государства возможно ближе къ понятію государства унитарнаго, если у Еллинека, напримѣръ, мы встрѣчаемъ утвержденіе, что союзное государство, въ противность Лабанду, разрушаетъ самое строеніе отдѣльныхъ государствъ, перестраиваетъ во многомъ ихъ съ фундамента, употребляя на постройку свои матеріалы и оставляя отъ стѣнъ послѣднихъ лишь то, что не можетъ внести никакихъ измѣненій въ новой постройкѣ [1]), то у Лабанда въ его конструкціи замѣчается стремленіе отстоять и болѣе утвердить самостоятельное положеніе членовъ въ союзномъ государствѣ, то же стремленіе, которое привело Зейделя къ совершенному отрицанію понятія союзнаго государства и которое въ сущности, какъ крайность, также не можетъ считаться правильнымъ, какъ и другая крайность, всѣ права отдѣльныхъ государствъ въ союзномъ государствѣ производить отъ союза [2]).

И Еллинекъ въ своихъ работахъ, вышедшихъ послѣ „Ученія о соединеніяхъ государствъ", въ различныхъ мѣстахъ ихъ, принимаетъ уже воззрѣніе, болѣе дающее самостоятельное положеніе государствамъ-членамъ въ союзномъ государствѣ. Эти государства, какъ несуверенныя, подчинены въ извѣстныхъ отношеніяхъ союзу, и въ этихъ отношеніяхъ они въ сущности теряютъ характеръ государствъ, хотя въ жизни ихъ обозначаютъ, какъ государства во всѣхъ отношеніяхъ. Но въ другихъ отношеніяхъ они властвуютъ въ силу собственнаго права, имѣютъ возможность самоорганизаціи и притязанія къ союзной власти на допущеніе ихъ къ функціонированію въ качествѣ органовъ союзнаго государства, сущность котораго въ томъ, главнымъ образомъ, и состоитъ, что органами его являются особые союзы, имѣющіе самостоятельное бытіе и положеніе государствъ несуверенныхъ [3]).

---

[1]) *Jellinek.* Staatenverbindungen, стр. 284.

[2]) Теорія Лабанда, несмотря на большой его научный авторитетъ, не встрѣтила сочувствія въ литературѣ, даже нѣмецкой, и имѣетъ мало послѣдователей. Наиболѣе суровымъ критикомъ ея является Westerkamp. H. c., стр. 479.

[3]) *Jellinek.* Das Recht des modernen Staates, стр. 703 и сл.

Таковы теорiи союзнаго государства главнѣйшихъ представителей государственно-правовой литературы, посвящавшихъ спецiально, по тому или другому поводу, свое вниманiе изслѣдованiю этой формы политической жизни народовъ. Въ сущности каждая изъ нихъ содержитъ извѣстныя правильныя положенiя, но все же обычно, наряду съ ними, встрѣчается рядъ утвержденiй, съ которыми никакъ нельзя согласиться. Ни теорiи раздѣляющiя суверенитетъ, ни теорiи считающiя его нераздѣльнымъ, но пытающiяся дѣлить государственную власть въ союзномъ государствѣ, не могутъ, кажется намъ, быть приняты, какъ правильное объясненiе природы единаго, хотя и съ федеративными элементами въ своемъ устройствѣ, государства. Также, не насилуя фактовъ жизни, нельзя отрицать, какъ дѣлаютъ иные, за членами союзнаго государства характера государствъ, ибо иначе въ сущности нѣтъ никакого различiя между союзнымъ государствомъ и болѣе или менѣе сильно децентрализованнымъ государствомъ унитарнымъ, и лучшiе представители этого теченiя Цорнъ въ Германiи и Ле Фюръ во Францiи, при всѣхъ своихъ заслугахъ въ выясненiи цѣлаго ряда вопросовъ въ ученiи о союзномъ государствѣ, неправы все же, какъ намъ кажется, въ своихъ исходныхъ пунктахъ въ построенiи конструкцiи союзнаго государства, въ которомъ члены его не имѣютъ характера государствъ. Именно суть этой формы, какъ намъ думается, состоитъ въ томъ, что это есть одинъ изъ видовъ государства государствъ. Въ этомъ отношенiи теорiи Лабанда и Еллинека, къ которымъ въ послѣднее время примкнулъ цѣлый рядъ другихъ ученыхъ[1]), кажутся намъ наиболѣе правильными, допуская существованiе несуверенныхъ государствъ и понимая союзное государство, какъ особую тѣсную, государственно-правового характера, организацiю этихъ несуверенныхъ государствъ въ одно цѣлое, въ свою очередь являюще-

---

[1]) См. напр. *Hatschek*. Sammlung Göschen. Allgemeines Staatsrecht III. Das Recht der modernen Staatenverbindung, стр. 69 и сл.

Ср. *Горенбергъ*. Наз. соч. гл. VI., *Liebe*. Staatsrechtliche Studien I, Leipzig, 1880. Sind die zu einem Bundesstaate vereinigten Staaten souverän?

еся настоящимъ государствомъ, въ противность мнѣніямъ Кальгуна и Зейделя. Этимъ такое образованіе отличается отъ союза государствъ, гдѣ государства соединены на началахъ договорныхъ, началахъ права международнаго, сохраняя за собой всецѣло власть послѣдняго рѣшенія, свой суверенитетъ. Болѣе подробное разсмотрѣніе этого вопроса и обоснованіе нашего мнѣнія, равно какъ и изслѣдованіе и разрѣшеніе ряда другихъ основныхъ вопросовъ: напримѣръ о происхожденіи союзнаго государства, объ отношеніяхъ союза и его членовъ другъ къ другу и предѣлахъ ихъ власти, объ измѣненіи союзнаго устройства и проч., будутъ даны нами впослѣдствіи, по изложеніи въ общихъ основныхъ чертахъ устройства существующихъ союзныхъ государствъ, путемъ сопоставленія главнѣйшихъ здѣсь отмѣченныхъ ученій съ практикой союзнаго государственнаго устройства, которую они стремятся объяснить съ точки зрѣнія юридической теоріи. Но, принимая понятіе несувереннаго государства, необходимо установить твердый критерій отличія государства отъ другихъ союзовъ. Этимъ занимался цѣлый рядъ нѣмецкихъ ученыхъ, допускавшихъ понятіе несувереннаго государства. Впослѣдствіи, при построеніи юридическаго ученія о союзномъ государствѣ, намъ придется разрѣшить и этотъ вопросъ. Здѣсь мы дадимъ краткій обзоръ разнообразныхъ мнѣній, высказанныхъ по этому поводу въ литературѣ.

Понятіе „собственнаго права“, положенное Лабандомъ въ основу отличія несувереннаго государства отъ провинцій и вообще частей унитарнаго государства, было спеціально подробно разработано Розинымъ[1]), который въ пространныхъ разсужденіяхъ стремился доказать, что собственнымъ правомъ кого-либо надо считать попросту то право, субъектомъ котораго данное лицо является[2]). Собственное право ничто иное, какъ противоположеніе чужому праву, не болѣе; это вовсе не без-

---

[1]) См. его статью. Souveränetät, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung въ Annalen des Deutschen Reichs за 1883 г., стр. 265 и сл.

[2]) *Rosin.* Ibid., стр. 280. „Eigenes Recht ist für eine Person jedes Recht, dessen Subject sie ist“.

контрольное право, какъ думаетъ Еллинекъ. И лицо, осуществляющее делегированное право, имѣетъ собственное право функціонировать въ качествѣ представителя. Въ этомъ смыслѣ и общины, какъ субъекты извѣстныхъ публичныхъ правъ, имѣютъ собственныя права, и по этому признаку нельзя различать государства отъ общинъ и другихъ общественныхъ территоріальныхъ союзовъ. Самъ Розинъ критерій отличія государствъ отъ различныхъ иныхъ союзовъ видитъ въ ихъ цѣли. Государство, по его взгляду, характеризуется, главнымъ образомъ, тѣмъ признакомъ, что оно осуществляетъ цѣли національныя, общины же и провинціи—цѣли мѣстныя. Но помимо того, что вводить въ юридическія понятія для ихъ опредѣленія признакъ цѣли врядъ ли правильно, ибо цѣль лежитъ внѣ самаго института, и различные институты нерѣдко могутъ служить одной и той же цѣли, и разнымъ цѣлямъ могутъ вполнѣ служить одни и тѣ же институты, принятіе цѣли, какъ признака отличія государства отъ другихъ общественныхъ территоріальныхъ союзовъ, въ томъ видѣ, какъ это формулировано Розинымъ, особенно неудачно для конструкціи союзнаго государства. Такъ какъ здѣсь и союзъ и части, его составляющія, являются государствами, то получается двѣ національныхъ цѣли, осуществляемыя двумя особыми политическими организаціями въ предѣлахъ одного населенія и территоріи. Да и вообще, трудно утверждать, что маленькія государства вродѣ, напримѣръ, трехъ вольныхъ городовъ Германской имперіи, республики Андорры или княжества Монако осуществляютъ національныя цѣли и этимъ отличаются отъ такихъ союзовъ, каковы, напримѣръ, англійскія колоніи Канада и Австралія или Индія, осуществляющія де только цѣли мѣстныя. Критерій Розина очевидно несостоятеленъ.

Но, тѣмъ не менѣе, этотъ признакъ отличія несуверенныхъ государствъ отъ провинцій и общинъ былъ принятъ кромѣ Розина Зигфридомъ Бри въ его работѣ о соединеніяхъ государствъ, при построеніи теоріи союзнаго государства. Тогда какъ всѣ другіе человѣческіе союзы преслѣдуютъ всегда какія-либо специальныя цѣли, государство, говоритъ Бри, призвано содѣйствовать

осуществленію всѣхъ разумныхъ цѣлей человѣчества. Эта всеобъемлемость цѣли государства (Allseitigkeit des Zweckes) предполагаетъ и всеобъемлемость компетенціи (Allseitigkeit der Competenz). И въ сущности, по идеѣ, съ точки зрѣнія идеальныхъ требованій, государству всегда долженъ бы принадлежать суверенитетъ, который Бри, какъ Генель и Цорнъ, понимаетъ, какъ право распоряжаться своей компетенціей, но въ жизни мы замѣчаемъ политическіе союзы, которые лишены этого суверенитета, но все же имѣютъ характеръ государствъ по цѣли, которую они преслѣдуютъ, и поэтому должны быть названы несуверенными государствами. Таковыми являются государства члены союзнаго государства[1]). Всеобъемлемость задачъ государственнаго союза у Бри является потенціальной и субсидіарной, какъ онъ выражается. Государство должно выступать тамъ, гдѣ недостаточна дѣятельность другихъ союзовъ, и должно въ принципѣ имѣть возможность простирать свою дѣятельность на всѣ сферы человѣческой жизни и притомъ въ силу собственнаго права. Таковую принципіальную всеобъемлемость цѣли имѣютъ, по мнѣнію Бри, несуверенныя государства, и поэтому, хотя они и не обладаютъ суверенитетомъ, они все же должны быть несомнѣнно признаны государствами. Помимо возраженій, сдѣланныхъ противъ теоріи Розина, о допустимости въ конструкціи юридическихъ понятій введенія начала цѣли, надо сказать еще, что теорія Бри заключаетъ въ себѣ противорѣчіе слѣдующаго рода: если компетенція несуверенныхъ государствъ ограничивается суверенитетомъ союза, то ясно, что она не является всеобъемлющей, даже потенціально и принципіально. Вообще же, противопоставленіе цѣлей общечеловѣческихъ и территоріальныхъ, какъ начала отличія государственныхъ союзовъ отъ частей унитарнаго государства, не можетъ быть признано правильнымъ, ибо въ концѣ концовъ и государство не можетъ осуществлять всѣхъ цѣлей человѣческихъ, осуществляя ихъ, какъ и провинція, въ извѣстныхъ территоріальныхъ предѣлахъ.

---

[1]) *Brie.* Theorie der Staatenverbindungen. Stuttgart, 1886, стр. 4—16 и 95—135.

Только древніе Греки въ автаркіи, самодостаточности государства могли видѣть отличительный характерный признакъ этого союза. Теперь же врядъ ли возможно поддерживать этотъ взглядъ. Всѣ цѣли общечеловѣческія могутъ быть осуществлены лишь въ международномъ союзѣ всего человѣчества. Теоріи, опредѣляющія государство по цѣли его, кажутся намъ наиболѣе слабыми попытками обосновать отличіе государства отъ другихъ союзовъ и построить понятіе несувереннаго государства и государства союзнаго.

Кромѣ выше разсмотрѣнныхъ ученій, стремящихся найдти критерій отличія государства отъ всѣхъ другихъ общественныхъ территоріальныхъ образованій по принципу наличности „суверенитета“, „собственнаго права“, особой „всеобъемлющей“ или „національной“ цѣли, въ наукѣ государственнаго права выставлялись и другіе критеріи: критерій Прейсса[1]), видѣвшаго отличіе это въ правѣ государства распоряжаться своей территоріей, т. наз. территоріальномъ верховенствѣ, критерій Рема[2]), полагавшаго послѣднее въ правѣ союза быть личностью, субъектомъ международнаго права, или, наконецъ, критерій французскихъ ученыхъ Мишу и Лапраделля[3]), высказанный ими по поводу такъ называемаго финляндскаго вопроса, по которому отличіе государствъ отъ провинцій или общинъ состоитъ въ неприкосновенности ихъ правъ со стороны высшаго, надъ ними стоящаго, государственнаго союза. Но всѣ эти критеріи подверглись въ свое время критикѣ въ наукѣ и вызываютъ много сомнѣній въ ихъ правильности. Противъ ученія Прейсса можно возразить, что въ союзныхъ государствахъ мы встрѣчаемъ въ союзныхъ конституціяхъ иногда прямое запрещеніе отдѣльнымъ государствамъ измѣнять самостоятельно границы ихъ территорій (см. напр. конст. Сѣв.-Ам. Соед. Штатовъ, ст. IV, отд. III или Мексиканск. конст., ст. 72); противъ Рема, что если и признать спорное въ настоящее время въ наукѣ положеніе, что субъектами между-

---

1) *Preuss.* Gemeinde, Staat, Reich. etc., стр. 419.
2) *Rehm.* Allg. Staatslehre, стр. 28.
3) *Michoud et de Lapradelle.* La question finlandaise, Paris 1901.

народнаго права являются исключительно государства, то во всякомъ случаѣ тогда необходимо считать, что извѣстный союзъ потому именно и выступаетъ какъ субъектъ международнаго права, что онъ государство. Международная правоспособность — послѣдствіе существованія государства, а не основаніе его бытія. Противъ же ученія Лапраделля и Мишу, которое послѣдній развилъ и въ своей спеціальной работѣ о юридическихъ лицахъ [1]), надо сказать, что неприкосновенность положенія вовсе не есть признакъ государственнаго характера союза. Это noli me tangere можетъ быть юридически и у подчиненнаго государству извѣстнаго края, области, какъ напримѣръ это имѣетъ мѣсто въ Венгріи, въ отношеніяхъ Венгріи къ ея области Кроаціи. Еллинекъ считаетъ даже, что положеніе привиллегированной провинціи устойчивѣе положенія небольшого государства. Въ случаѣ настоятельной нужды сильное государство ничѣмъ не стѣснено въ уничтоженіи слабаго сосѣда, но оно болѣе постѣсняется нарушить его права, защищенныя отъ посягательства особыми правовыми гарантіями внутренняго права даннаго государства. Здѣсь является лишь опасностью основной принципъ публичнаго права, что эти внутренне-государственныя субъективныя публичныя права извѣстныхъ корпорацій, какъ основанныя преимущественно на интересѣ цѣлаго, всего государства, могутъ въ исключительныхъ случаяхъ быть измѣнены и даже уничтожены. Lex in perpetuum valitura—немыслимъ [2]). Но и международно-правовые договоры и гарантіи всегда существуютъ подъ знакомъ знаменитой clausula rebus sic stantibus.

Вообще же всѣ эти признаки отличія несуверенныхъ государствъ отъ автономныхъ провинцій единаго государства намъ кажутся шаткими. Наиболѣе правильнымъ, по нашему взгляду, является критерій Лабанда, на анализѣ и обосновании каковаго мы остановимся болѣе подробно впослѣдствіи при построеніи теоріи союзнаго государства.

---

[1]) *Michoud.* La théorie de la personnalité morale. Paris 1906, т. I, стр. 235 и сл.

[2]) *Jellinek.* Staatenverbindungen, стр. 305, *Borel.* Etude sur la souveraineté et l'Etat fédératif, стр. 35.

Нѣкоторые писатели въ послѣднее время, въ виду таковой спорности относительно юридическихъ признаковъ отличія несуверенныхъ государствъ отъ различныхъ самостоятельныхъ областей унитарнаго государства, утверждаютъ, что здѣсь трудно провести разграничительную линію, что здѣсь есть цѣлый рядъ переходныхъ формъ, и надо въ этомъ отношеніи отказаться отъ строгихъ точныхъ опредѣленій, ибо они насилуютъ жизненные факты. Тѣ же мысли иногда высказывались и высказываются и теперь относительно возможности разграниченія понятій союзнаго государства и союза государствъ [1]).

На подобныя воззрѣнія прекрасный отвѣтъ можно найдти у Еллинека въ предисловіи къ его ученію о соединеніяхъ государствъ. „Таковое утвержденіе является, говоритъ онъ, послѣдствіемъ смѣшенія политической и юридической точекъ зрѣнія. Правовыя понятія должны быть всегда точно разграниченными, раствореніе однихъ въ другихъ было бы смертью науки, смертью правовой жизни. Для цивилистовъ и криминалистовъ здѣсь нѣтъ никакой новой истины. Сколько явилось бы опасностей для жизни, семьи и собственности, если бы можно было утверждать, что границы между отдѣльными юридическими сдѣлками и преступленіями текучи, напримѣръ между куплей и наймомъ, бракомъ и конкубинатомъ, предумышленнымъ убійствомъ и убійствомъ непредумышленнымъ. Именно въ томъ и состоитъ сущность права, что оно текучія жизненныя отношенія отграничиваетъ другъ отъ друга при помощи твердыхъ устойчивыхъ понятій. Гдѣ понятія начинаютъ попадать въ гераклитовскій потокъ вещей, тамъ погибель юриспруденціи. Утверждать, что въ государственномъ и международномъ правѣ границы между понятіями не могутъ быть проведены съ той же отчетливостью, какъ въ гражданскомъ правѣ, процессѣ и правѣ уголовномъ, значитъ отвергать за этими двумя юридическими дисциплинами всякій научный характеръ [2])“.

---

[1]) Въ новое время см. напр. *Kloeppel.* Dreissig Jahre Deutscher Verfassungsgeschichte. Bd. I. Leipzig. 1900, стр. 26 и сл.

[2]) *Jellinek.* Die Lehre von den Staatenverbindungen, стр. 15.

Все это совершенно правильно. Государственному праву необходимы столь же отчетливо разработанныя основныя понятія, какъ и другимъ отраслямъ права. Понятія государства и его видовъ, государственной власти и органовъ, территоріи, населенія и рядъ другихъ столь же существенно необходимы для права публичнаго, какъ понятія собственности и ряда вещныхъ правъ, отдѣльныхъ институтовъ права обязательственнаго, строго разграниченныхъ другъ отъ друга, права семейственнаго и наслѣдственнаго необходимы для права частнаго. Многіе основные вопросы въ области гражданскаго права также еще неразрѣшены, подаютъ поводъ къ жаркимъ спорамъ въ наукѣ, до сихъ поръ еще не примиреннымъ, несмотря на прекрасную давнюю школу цивилистовъ, каковую они находятъ въ конструкціяхъ права римскаго, и несмотря на нѣсколько бóльшую простоту отношеній права гражданскаго сравнительно съ отношеніями права публичнаго. Но, тѣмъ не менѣе, тамъ, въ правѣ частномъ, не выступаютъ съ утвержденіемъ о невозможности разграниченія отдѣльныхъ понятій, установленія для нихъ отчетливыхъ точныхъ характерныхъ признаковъ. Спорятъ изъ за послѣднихъ, но наличность ихъ признается необходимой всѣми. И думается намъ, что и наука публичнаго права и въ частности права государственнаго должна, какъ правильно это въ послѣднее время понимается въ Германіи, подъ вліяніемъ работъ Генеля, Лабанда, Еллинека и другихъ, прежде всего, какъ наука юридическая, направлять свое вниманіе на разработку отчетливыхъ понятій, разграничивающихъ отдѣльныя явленія публично-правовой жизни для ихъ отличія, ихъ классификаціи, и такимъ образомъ стремиться къ построенію извѣстной цѣльной научной конструкціи системы права государственнаго.

Юридическое направленіе въ государствовѣдѣніи должно конечно принимать во вниманіе и различныя историческія и бытовыя стороны въ развитіи правовыхъ понятій, различныя экономическія, политическія и иныя начала, вызывающія къ жизни и наполняющія содержаніемъ тѣ или иные институты и нормы права, но, какъ и въ гражданскомъ правѣ,

такъ и здѣсь, юриста должны занимать прежде всего правовыя стороны явленій, и на другія онъ долженъ смотрѣть, какъ на вспомогательныя для его главной цѣли.

Современные нѣмецкіе юристы-государствовѣды, особенно хорошо поставившіе науку государственнаго права въ Германіи, прекрасно понимаютъ, что одна юридическая сторона государственныхъ отношеній не вполнѣ достаточна для основательнаго развитія государствовѣдѣнія, что въ публично-правовыхъ отношеніяхъ политическіе моменты и моменты соціальные играютъ очень большую, очень важную роль и должны быть изслѣдуемы и принимаемы во вниманіе въ извѣстныхъ случаяхъ наряду съ чисто-юридическими моментами, дабы лучше понять и эти послѣдніе, важнѣйшіе для юриста.

Еллинекъ въ извѣстномъ главномъ своемъ трудѣ „Право современнаго государства" кромѣ *юридическаго* ученія о государствѣ даетъ также и *соціальное* ученіе о немъ, и даже наиболѣе ревностный поклонникъ юридическаго направленія Лабандъ въ предисловіи ко второму изданію своего „Государственнаго права Германской имперіи" не отрицаетъ значенія и необходимости другихъ методовъ кромѣ юридическаго, вооружаясь лишь противъ замѣны догматическаго изслѣдованія политическими и историческими разсужденіями. Вмѣстѣ съ тѣмъ, все болѣе и болѣе въ новое время въ наукѣ государственнаго права признается необходимымъ при построеніи общихъ основныхъ понятій считаться съ жизнью, съ явленіями, ими опредѣляемыми, идти такъ называемымъ индуктивнымъ и сравнительнымъ методомъ.

Для построенія теоріи союзнаго государства необходимо конечно и выясненіе понятія государства вообще и его существеннѣйшихъ характерныхъ признаковъ. Затѣмъ, въ виду того, что союзное государство является составленнымъ изъ государствъ своеобразнымъ соединеніемъ этихъ послѣднихъ, необходимо найдти его мѣсто въ системѣ различныхъ государственныхъ соединеній и отчетливо отграничить его отъ другихъ видовъ соединеній. Наконецъ—разсмотрѣть его основные элементы и внутреннюю струк-

туру. Тогда намъ станетъ ясно правовое положенiе этой своеобразной политической формы общественной жизни людей, и отъ юридической конструкцiи можно будетъ перейдти, для болѣе лучшаго пониманiя существа и значенiя союзнаго государства, къ оцѣнкѣ его съ точки зрѣнiя бытовой, политической. Но, создавая юридическую конструкцiю союзнаго государства, необходимо идти путемъ указаннымъ Еллинекомъ, путемъ наиболѣе вѣрнымъ, думается намъ, а именно: прежде всего исходить изъ существующихъ въ жизни формъ союзнаго государства, изучать ихъ главныя черты и, отвлекая ихъ отъ подробностей, изъ нихъ, какъ основныхъ началъ, какъ кирпичей для зданiя, создавать свою постройку.

„Non ex regula jus sumatur, sed ex jure quod est regula fiat“—это древнее изрѣченiе, поставленное нами, какъ девизъ настоящаго труда, совершенно правильно выражаетъ идею современнаго позитивнаго направленiя въ теорiи права, тенденцiю создавать кардинальныя понятiя и общiя теорiи путемъ изученiя фактовъ и явленiй, которые они призваны объяснить.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Обзоръ исторіи и современнаго устройства главнѣйшихъ федерацій.

А. Древность.

Такъ какъ различныя федеративныя политическія образованія древняго міра не оказали замѣтнаго вліянія на развитіе ученія о союзномъ государствѣ, составляющаго предметъ данной работы, то мы остановимся на нихъ лишь въ самыхъ общихъ чертахъ. Послѣднее все же будетъ не лишнимъ, ибо мы увидимъ, что и въ древности уже, при соединеніи нѣсколькихъ политическихъ союзовъ въ одно цѣлое, намѣчается ихъ два типа: болѣе и менѣе тѣсныя соединенія. Греція была страной всевозможныхъ союзовъ. Изъ этихъ союзовъ прежде всего особенно выдѣляются союзы амфиктіонскіе. Первые изслѣдователи союзныхъ учрежденій Греціи, напримѣръ аббатъ Мабли [1]), считали ихъ за настоящія политическія федераціи, въ собраніяхъ ихъ усматривая какъ бы конгрессы, завѣдующіе существеннѣйшими вопросами политической жизни представленныхъ на нихъ народовъ, но позднѣйшіе ученые, Фрере и Сенъ-Круа, обстоятельно изслѣдовавъ этотъ вопросъ, пришли къ выводу, теперь господствующему въ наукѣ,

---

1) *Mably*. Observations sur l'histoire de la Grèce, 1794—95. Одна изъ первыхъ обстоятельныхъ работъ по вопросамъ греческаго федерализма. На *Мабли* ссылаются авторы Федералиста (№ VI, стр. 32 и № XVIII, стр. 106), какъ на вѣсскій авторитетъ.

что это были союзы характера религіознаго[1]). Имъ, конечно, нельзя отказать въ извѣстномъ политическомъ вліяніи, и особенно Дельфійская и Делосская амфиктіоніи имѣли большое значеніе въ направленіи политической жизни Греціи, но назвать ихъ союзными государствами или союзами государствъ въ современномъ значеніи этого слова нельзя. Здѣсь нѣсколько государствъ объединялись для отправленія совмѣстно извѣстныхъ задачъ религіознаго характера, напримѣръ, для управленія доходами храмовъ. Существовало собраніе делегатовъ отъ соединившихся для этихъ цѣлей государствъ, но какого-либо политическаго организованнаго союза здѣсь не было. Какъ указываетъ Ле-Фюръ, существовалъ цѣлый рядъ этихъ амфиктіоній, одно и то же государство могло одновременно принадлежать къ нѣсколькимъ изъ нихъ[2]).

Помимо этихъ союзовъ религіознаго характера мы встрѣчаемъ въ Греціи и цѣлый рядъ различныхъ союзовъ характера политическаго. Хотя, какъ мы говорили уже раньше въ первой главѣ, Греки не могли въ теоріи никакъ отойдти отъ понятія государства, какъ единаго города, но разнообразныя причины на практикѣ побуждали ихъ къ соединенію въ болѣе крупные союзы. „Задача греческой исторіи, говоритъ Василевскій, состояла въ томъ, чтобы найдти такое политическое устройство, которое примиряло бы вполнѣ самостоятельность частей съ единствомъ цѣлаго или, по крайней мѣрѣ, съ болѣе крѣпкой связью между нѣкоторыми изъ его отдѣловъ. Несчастіе греческой исторіи состояло въ томъ, что до самаго послѣдняго времени она, несмотря на всѣ поиски, не могла найдти такой формы политическаго устройства“[3]).

Такое сужденіе кажется намъ не совсѣмъ правильнымъ. Это политическое устройство древней Греціей

---

[1]) *Saint-Croix.* Des anciens gouvernements fédératifs et de la législation de la Crète. Paris 1799, работа, которую *Dubois,* Les ligues étolienne et achéenne, стр. 7, считаетъ основой всѣхъ послѣдующихъ работъ въ этомъ направленіи.

[2]) *Le Fur.* Н. с., стр. 21.

[3]) *Василевскій,* Н. с., стр. 9.

было найдено, но оно не смогло тамъ утвердиться на долгое время, расцвѣсть и окрѣпнуть. Разныя политическія соединенія греческихъ государствъ-городовъ являлись или въ видѣ такъ называемыхъ симмахій, преимущественно военныхъ союзовъ, гдѣ обычно какое-либо одно государство имѣло гегемонію, преобладаніе надъ другими, каковы были, напримѣръ, союзы подъ главенствомъ Лакедомона и Аѳинъ, или симполитій, гдѣ нѣсколько государствъ составляли какъ бы одно, болѣе или менѣе тѣсное, союзное образованіе на основѣ общаго гражданства[1]). Изъ соединеній послѣдняго рода особенно замѣчателенъ союзъ Ликійскій. „Въ этомъ союзѣ, говоритъ древній писатель Страбонъ, имѣется двадцать три города, пользующихся правомъ голоса. Жители всѣхъ городовъ сходятся на общее собраніе въ одинъ какой-либо городъ, избранный какъ наиболѣе для этого удобный. Наибольшіе города имѣютъ три голоса каждый, средніе—два, а прочіе—одинъ. Въ такомъ же отношеніи уплачиваются подати и отправляются всѣ прочія общественныя повинности. Въ собраніи выбираютъ прежде всего Ликіарха, т. е. правителя Ликіи, а затѣмъ прочихъ должностныхъ лицъ союза. Суды у нихъ также общіе. Прежде они совѣщались о войнѣ, мирѣ и союзникахъ, теперь же во всемъ этомъ они зависятъ отъ римлянъ, которые могутъ дозволить имъ обсужденіе подобныхъ вопросовъ, если это выгодно для нихъ. Въ вышеупомянутой пропорціи выбираются также судьи и правители каждаго города“ [2]).

Изъ этихъ коротенькихъ замѣчаній мы все же можемъ видѣть, что федерація Ликійцевъ была организована очень тѣсно, тѣснѣе даже въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, чѣмъ новыя федеративныя образованія Швейцаріи или Сѣверной Америки[3]). Союзное собраніе изби-

---

[1]) См. *Szanto*. Das griechische Bürgerrecht. Freiburg 1892, стр. 126 „Die Sympolitie ist diejenige Form, in welcher es auf Griechischem Boden möglich war, eine dem Bundesstaate nahekommende Verfassung zu erreichen“. Симполитіи не надо смѣшивать съ синойкисмосомъ, сліяніемъ двухъ государствъ въ одно, или изополитіей, дарованіемъ однимъ государствомъ правъ гражданства гражданамъ другого государства.

[2]) *Strabo*. Geographica, éd Didot. Lib. XIV, c. III, стр. 567.

[3]) Подробности объ этомъ союзѣ см. *Freeman*. Н. с., стр. 208—217.

ралю не только должностныхъ лицъ союза, но и отдѣльныхъ государствъ, его составлявшихъ, чего въ новое время мы не встрѣчаемъ. Послѣднее разно оцѣнивалось писателями. Монтескье считалъ это одной изъ наилучшихъ сторонъ Ликійской федераціи, каковую онъ называетъ лучшимъ примѣромъ федеративнаго государства [1]), Гамильтонъ же въ Федералистѣ усматривалъ въ такомъ положеніи слишкомъ сильную тенденцію въ сторону унитаризма [2]). Какъ бы то ни было, но въ сущности здѣсь налицо мы имѣемъ единое государство. Здѣсь мы находимъ высшую союзную власть, состоящую изъ органовъ: рѣшающихъ—собранія, исполнительныхъ—Ликіарха и другихъ должностныхъ лицъ союза, и судебныхъ. Эта власть завѣдуетъ важнѣйшими вопросами внѣшней и внутренней жизни союзовъ, ей подчиненныхъ. Она имѣетъ особыя свои средства, доставляемыя ей этими союзами соотвѣтственно ихъ величинѣ и могуществу. Вмѣстѣ съ тѣмъ, соединенные въ союзъ и подчиненные ему, члены участвуютъ въ образованіи органовъ союза опять таки пропорціонально своей величинѣ и значенію. Кромѣ этой федераціи, на которой мы остановились, какъ на наиболѣе типичной, въ древней Греціи существовалъ цѣлый рядъ союзныхъ политическихъ образованій, системъ или лигъ государствъ, какъ называютъ ихъ изслѣдователи, каковы напримѣръ: Беотія, Аркадія, Іонія, Олинѳія, Акарнанія и много другихъ [3]). Нѣкоторыя изъ этихъ лигъ были довольно тѣсно организованы и во многомъ напоминаютъ въ своемъ устройствѣ новыя федераціи въ Европѣ

---

1) *Montesquieu.* Esprit des lois. L. IX, ch. III, стр. 122. „S'il falloit donner un modèle d'une belle république fédérative, je prendrois la république de Lycie“.

2) *Federalist.* № IX, стр. 51.

3) См. ихъ перечисленіе у *Le Fur und Posener,* Н. с., стр. 18, 19. Описаніе ихъ у *Freeman'a,* гл. IV, стр. 144—217. Относительно Беотіи см. *E. Meyer.* Theopomp's Hellenika. Halle 1909, особ. стр. 183, гдѣ изъ новооткрытыхъ древнихъ документовъ видно, что устройство этого союза во многомъ подходило къ устройству союза Ликійскаго.

См. также *Swoboda.* Studien zur Verfassung Boiotiens въ журн. *Klio* за 1910 г. Bd. 10, Hef. 3. стр. 315—334 ср. стр. 327 и у *Szanto.* Н. с., стр. 158, 159.

и Америкѣ. Изъ нихъ мы остановимся вкратцѣ на двухъ лигахъ—Ахейской и Этолійской, игравшихъ наиболѣе крупную роль въ древней Греціи и болѣе извѣстныхъ.

Эти союзы получили развитіе главнымъ образомъ подъ вліяніемъ стремленій Грековъ къ болѣе близкому объединенію, стремленій возникшихъ, какъ слѣдствіе завоеваній Греціи македонскими царями Филиппомъ и Александромъ Великимъ. Эти завоеванія подѣйствовали на Грековъ благотворно въ томъ отношеніи, что нѣсколько уменьшили центробѣжныя стремленія въ ихъ политической жизни и увеличили центростремительныя. Начинаетъ развиваться идея панэллинизма, и хотя до теоріи союзнаго государства греческая мысль такъ и не дошла, но на практикѣ въ Ахейскомъ и Этолійскомъ союзахъ Греки особенно во многомъ подошли къ организаціи современныхъ, такъ называемыхъ, союзныхъ государствъ [1]). Эти двѣ федераціи въ существеннѣйшихъ чертахъ своего устройства представляютъ много аналогичнаго [2]). Союзные органы въ нихъ обѣихъ состояли изъ союзнаго народнаго собранія, органа рѣшающаго, совѣтовъ, подготовляющихъ дѣла для рѣшенія собраній и иногда, когда послѣднія почему либо не могутъ собраться, рѣшающихъ ихъ за нихъ, и различныхъ административныхъ федеральныхъ органовъ. Во главѣ обѣихъ стояли особые выборные стратеги (въ Ахейской федераціи ихъ первоначально было два, но затѣмъ стали выбирать лишь одного стратега). Они созывали народное собраніе и предсѣдательствовали въ немъ, они начальствовали надъ союзнымъ войскомъ и отправляли функціи высшей административной власти. Въ послѣднемъ отношеніи имъ содѣйствовали особые совѣты, носившіе названіе въ Ахейскомъ союзѣ—деміурговъ, а въ Этолійскомъ—апоклетовъ.

---

[1]) См. интересныя замѣчанія касательно ученія Аристотеля о соединеніяхъ государствъ у *Rehm'a* Geschichte der Staatsrechtswissenschaft. Handbuch Marquardsen'a. Einleitungsband, 1 Abth., стр. 81—84. Конечный выводъ (стр. 84) тотъ же, что и у другихъ изслѣдователей: идея союзнаго государства не знакома еще Аристотелю.

[2]) См. *Dubois*, H. c., и *Freeman*, гл. V и VI, также *Le Fur und Posener*, Bd. I, стр. 23—33, Francotte, стр. 158 и сл.

Стратеги играли большую роль въ политической жизни этихъ союзовъ, особенно если въ нихъ избирались лица даровитыя, какъ напримѣръ Аратъ въ Ахейскомъ союзѣ, время правленія котораго было эпохой расцвѣта могущества и славы послѣдняго. Подъ ихъ начальствомъ стоялъ рядъ административныхъ союзныхъ должностныхъ лицъ, изъ которыхъ главными являются гиппархъ и наввархъ—командиры арміи и флота, и грамматевсъ—секретарь федераціи. Послѣ стратеговъ важное значеніе имѣли особые сенаты: βουλή—въ Ахейскомъ и συνέδριον—въ Этолійскомъ союзѣ. (Въ Ахейскомъ союзѣ было еще собраніе, носившее названіе γερουσία, но о его составѣ и компетенціи точныхъ свѣдѣній не имѣется). Сенаты эти составлялись путемъ назначенія отъ каждаго государства союза, при чемъ отдѣльныя государства посылали разное число членовъ въ сенатъ, большія бо́льшее, маленькія—меньшее[1]). Однако при рѣшеніи дѣлъ голосованіе происходило по государствамъ, и каждое государство имѣло равный голосъ. Когда не могло почему-либо собраться народное собраніе, сенатъ имѣлъ право рѣшать за него весьма важныя, не терпящія отлагательства дѣла.

Сенатомъ подготовлялись также дѣла для доклада собранію. На собраніяхъ могли присутствовать граждане всѣхъ входившихъ въ союзъ государствъ, но голоса подавались по государствамъ, при чемъ, въ противоположность Ликійскому союзу, всѣ города имѣли равное значеніе.

Собранія раздѣлялись на обыкновенныя и чрезвычайныя для рѣшенія экстренныхъ вопросовъ, преимущественно о войнѣ и мирѣ. Обыкновенныя собранія созывались два раза въ годъ въ Ахейскомъ союзѣ въ городѣ Эгіонѣ, въ Этолійскомъ въ Термосѣ. Въ компетенцію союзной власти входили главнымъ образомъ дѣла внѣшняго характера: война, миръ, заключеніе договоровъ, принятіе новыхъ членовъ въ союзъ, также выборы должностныхъ лицъ союза. Во внутреннія дѣла отдѣльныхъ государствъ союзъ не вмѣшивался, по край-

[1]) Они были весьма многолюдны. По мнѣнію Франкотта, въ Этолійскомъ союзѣ было до 1000 членовъ сената.

ней мѣрѣ по общему правилу. Въ Ахейскомъ союзѣ по присоединеніи къ нему Спарты было сдѣлано въ этомъ отношеніи отступленіе въ виду неоднократныхъ попытокъ этого государства отпасть отъ союза. Вообще же обычно отдѣльныя государства всю область внутренней своей администраціи отправляли вполнѣ самостоятельно. Впрочемъ въ союзѣ Этолійскомъ было принято назначать особыхъ архонтовъ для надзора за выполненіемъ государствами союзныхъ обязанностей. Выходъ изъ союза былъ запрещенъ и строго карался.

Въ виду того, что государства въ этихъ союзахъ были соединены главнымъ образомъ въ отношеніи дѣлъ внѣшнихъ, и внутреннее управленіе почти всецѣло оставалось въ ихъ рукахъ, нѣкоторые писатели отказываются видѣть здѣсь сложное государство и считаютъ, что лиги Ахейская и Этолійская должны быть скорѣе причисляемы къ союзамъ государствъ. Но кажется, что въ данномъ отношеніи болѣе справедливо мнѣніе Фримэна, знатока этихъ союзовъ, указывающаго, что здѣсь были налицо всѣ основные элементы государства. Здѣсь имѣлась особая самостоятельная союзная власть, въ предѣлахъ своей компетенціи простиравшаяся непосредственно на гражданъ союза, здѣсь было понятіе особаго союзнаго гражданства и территоріи. Выходъ изъ союза—такъ называемая сецессія—возбранялся. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, члены союза сохраняли значеніе государствъ, самостоятельныхъ политическихъ союзовъ со своей самостоятельной властью, участвуя при этомъ въ образованіи союзныхъ органовъ [1]).

Относительно различія этихъ двухъ лигъ существуютъ въ наукѣ многочисленныя контроверзы, подробно входить въ разсмотрѣніе которыхъ мы не будемъ. Фримэнъ считалъ, что Ахейская лига была построена болѣе на демократическихъ началахъ равенства, тогда какъ въ составѣ Этолійской былъ цѣлый рядъ подчиненныхъ, зависимыхъ городовъ, не имѣвшихъ участія въ федеральномъ управленіи. Онъ на-

---

[1]) См. *Freeman*. Ук. соч., стр. 259, 324. Для характеристики единства этихъ союзовъ важно отмѣтить существованіе особаго союзнаго казначея (ταμίας) и номографовъ, записывавшихъ союзные законы.

ходилъ возможнымъ сравнивать поэтому Ахейскую лигу съ американскимъ союзнымъ устройствомъ, а Этолійскую со швейцарскимъ союзомъ въ эпоху до 1798 г., до переустройства его послѣ французской революціи на новыхъ началахъ, когда въ союзѣ были подчиненныя кантонамъ области, занимавшія служебное положеніе. Вмѣстѣ съ тѣмъ онъ указывалъ, что Этолійскій союзъ былъ союзомъ скорѣе племенъ, чѣмъ городовъ, чѣмъ опять таки приближался къ Швейцаріи первыхъ временъ ея устройства. Другіе же писатели, какъ Дюбуа, считаютъ, что этотъ взглядъ, составившійся у Фримэна и нѣкоторыхъ иныхъ писателей подъ вліяніемъ сообщеній главнымъ образомъ древняго историка Полибія, пристрастнаго къ Ахейской федераціи въ хорошую сторону и къ Этолійской въ дурную и говорившаго объ этолійцахъ, какъ о шайкахъ разбойниковъ, не можетъ быть признанъ правильнымъ, такъ какъ въ исторіи и той и другой лигъ мы замѣчаемъ лишь различные пріемы управленія, различную политику въ отношеніи тѣхъ или другихъ отдѣльныхъ государствъ союза, въ организаціи же онѣ довольно близко подходили другъ къ другу. Существенно во всякомъ случаѣ то, что несомнѣнно уже въ Греціи кромѣ соединеній государствъ съ сохраненіемъ вполнѣ своей самостоятельности мы встрѣчаемъ лиги, гдѣ единство болѣе тѣсно, гдѣ государства, теряя въ извѣстныхъ отношеніяхъ свою самостоятельность, подчиняются руководительству высшей единой союзной власти, но, будучи зависимы отъ послѣдней, не исчезаютъ вполнѣ, не лишаются своего политическаго бытія. Хотя, повторяемъ, не было въ Греціи понятія сложнаго государства, составленнаго изъ несуверенныхъ союзовъ, но на дѣлѣ этотъ типъ политическаго территоріальнаго общественнаго союза тамъ былъ уже осуществленъ въ организаціи, напримѣръ, Ахейскаго, Этолійскаго и Ликійскаго союзовъ, и въ послѣднемъ еще болѣе въ сторону унитаризма, чѣмъ это имѣетъ мѣсто въ новое время.

Итакъ родиной союзнаго государства надо считать уже древнюю Грецію. Но федераціи ея, по крайней мѣрѣ наиболѣе важныя, развились уже въ эпоху приближенія ея къ утратѣ своей политической неза-

висимости. Онѣ были какъ бы эпизодомъ въ исторіи политическаго развитія греческихъ народовъ, дѣлавшихъ усилія сохранить свою самостоятельность путемъ отказа отъ наиболѣе привычныхъ традиціонныхъ политическихъ формъ, небольшихъ „политій“, изолированно стоящихъ въ отношеніи другъ къ другу, и перехода къ симполитіямъ, гдѣ объединялись бы въ одно государства - города, уступая высшему, надъ ними стоящему, союзу часть своихъ правъ, болѣе или менѣе значительную. Но форма эта не успѣла прочно утвердиться въ Греціи и можетъ быть въ силу именно все еще значительныхъ партикуляристическихъ стремленій, ее разлагавшихъ, не помогла Греціи сохранить независимость, исчезнувъ вмѣстѣ съ исчезновеніемъ послѣдней.

При всѣхъ разногласіяхъ относительно различія союза государствъ отъ союзнаго государства подавляющее большинство современныхъ писателей признаетъ, что главнымъ критеріемъ здѣсь является суверенитетъ. Гдѣ онъ остается за отдѣльными соединенными государствами, тамъ будетъ союзъ государствъ, какимъ бы образомъ эти государства не были соединены, тамъ же, гдѣ онъ отсутствуетъ у этихъ послѣднихъ и принадлежитъ союзу, мы имѣемъ союзное государство. У грековъ не могло выработаться различіе между понятіями союза государствъ и союзнаго государства прежде всего потому, что у нихъ не было самого понятія суверенитета. Однако, вмѣсто этого понятія центральное мѣсто въ ихъ ученіи о государствѣ занимало понятіе —автаркіи, самодостаточности государственнаго союза. Союзъ, не имѣющій этого свойства, по ихъ воззрѣніямъ, не можетъ быть признанъ государствомъ. Поэтому они и отказывали въ понятіи государства разнымъ лигамъ, у нихъ существовавшимъ. Одновременно не могло существовать двухъ союзовъ, въ которыхъ человѣкъ находилъ бы полное удовлетвореніе всѣмъ своимъ стремленіямъ, среда вполнѣ счастливой жизни должна была быть одна, и конечно въ федераціяхъ Греціи поэтому только города ихъ составлявшіе могли быть признаваемы государствами. Какъ въ современной наукѣ писатели, недопускающіе возможности существова-

нія несуверенныхъ государствъ, должны придти въ концѣ концовъ къ дилеммѣ: или союзъ суверенныхъ государствъ или единое унитарное, болѣе или менѣе сильно децентрализованное государство, такъ и древніе Греки, у которыхъ роль понятія суверенитета играло понятіе автаркіи государственной, не могли поэтому представить себѣ сложнаго государства, гдѣ и части, и, стоящій надъ ними, союзный строй имѣютъ характеръ государствъ. Но если теоріи этого государства не было, то практика была. Нѣсколько примѣровъ, нами здѣсь данныхъ, кажется намъ, служатъ этому достаточнымъ доказательствомъ.

Вполнѣ развиться идея союзнаго государства въ Греціи не могла еще потому, что древніе Греки съ трудомъ могли представить себѣ объединеніе не только государствъ, но и населенія ихъ въ одно цѣлое. Представленіе о такомъ объединеніи не могло, впрочемъ, утвердиться долгое время и въ средніе вѣка, и только въ новое время, и впервые послѣ организаціи Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки, мысль, что для лучшаго федеративнаго соединенія извѣстной націи необходимо единство не только въ видѣ объединенія правительствъ и участія ихъ въ образованіи общей воли союза, но и всего населенія соединенныхъ въ федерацію государствъ, необходимо не только государство государствъ, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, и государство единаго народа, эта мысль получила признаніе и развитіе въ теоретическихъ ученіяхъ новой науки государственнаго права. Грекамъ идея эта могла съ трудомъ привиться именно въ силу опять таки особаго пониманія ими въ теоріи существа государственнаго союза. Но на практикѣ въ рядѣ ихъ союзовъ было осуществлено не только единство государствъ - городовъ, но и единство народное. Въ извѣстныхъ случаяхъ можно было, напримѣръ, быть ахейскимъ гражданиномъ, не будучи въ частности гражданиномъ ни одного государства союза [1]).

---

[1]) Напримѣръ, когда при покореніи и уничтоженіи отдѣльнаго государства, его жители бѣжали въ предѣлы союзной территоріи. См. также *Szanto*. Н. с., стр. 137, указанія на возможность союзнаго граж-

Что касается древней Италіи, то стремленіе римлянъ къ міровому господству исключало возможность союзнаго государственнаго устройства. Ле-Фюръ упоминаетъ о союзѣ Этрусскомъ и союзахъ, такъ называемой, Великой Греціи, греческихъ колоній въ Италіи. Но эти союзы особаго вниманія не заслуживаютъ. Организація ихъ являлась довольно шаткаго характера, представляя союзы государствъ съ собраніемъ уполномоченныхъ, и всѣ они были недолговѣчны. Вообще, если Греція кишѣла разнообразными союзами, то все развитіе Рима было противъ нихъ. Для послѣдняго существовали или подчиненные ему, или враги, и различные временные договоры съ тѣми или другими народами являлись всегда переходной ступенью къ постепенному подчиненію ихъ Римомъ [1]).

данства у ахеянъ и ликійцевъ безъ гражданства въ отдѣльномъ государствѣ союза.

О древнихъ греческихъ федераціяхъ, кромѣ сочиненій указ. на стр. 12, пр. 3, см. слѣд. работы: *Tittmann*. Darstellung der griechischen Verfassungen. Leipzig 1822, *Vischer*. Ueber die Bildung von Staaten und Bünden oder Centralisation und Föderation im alten Griechenland. Kleine Schriften, herausg von H. Gelzer. Leipzig 1877, Bd. I и Ueber die Bundesverhältnisse der Griechen въ Jahrbücher für Gesellschafts- und Staatswissenschaften. Bd. IV. 1886. *H. Swoboda*. Studien zu den griechischen Bünden. Журн. Klio за 1912 г. Bd. 12, Heft 1, стр. 17—50. *Brandstaeten*. Die Geschichte des ätolischen Landes, Volkes und Bundes. Berlin 1844, *Weinert*. Die achaische Bundesverfassung, 1881.

Изъ изслѣдованій по исторіи государственнаго устройства въ древней Греціи много интереснаго, относящагося къ союзнымъ образованіямъ, можно найдти: у *Gilbert*. Handbuch der griechischen Staatsalterthümer. Lepzig 1881, *Schoemann-Lipsius*. Griechische Alterthümer, 4 Aufl. Berlin 1902, Bd. II (стр. 80—132), *Bruno Keil*. Griechische Staatsalterthümer въ Einleitung in die Alterthumwissenschaft, herausg v. Gerke u. Norden, Bd. III (стр. 299—388). См. также очень цѣнную работу *E. Szanto*. Das griechische Bürgerrecht. Freiburg i. B. 1892.

[1]) См. *Le Fur und Posener*, H. c., стр. 46:

„Etweder Feind oder Unterthan! Das war ihre Losung, tertium non datur“.

Б. Средніе вѣка

Въ средніе вѣка въ Европѣ мы находимъ три, болѣе или менѣе организованныя, постоянныя федераціи: Германскую имперію, Швейцарскій союзъ и Нидерланды.

Союзъ различныхъ европейскихъ городовъ, главнымъ образомъ сѣверо-германскихъ, для цѣлей торговыхъ, возникшій въ тринадцатомъ столѣтіи подъ именемъ Ганзы (Ганза то же, что Gilde—союзъ) и длившійся до семнадцатаго вѣка, хотя и имѣлъ одно время большое политическое значеніе и большую силу, такъ что его нерѣдко называли Handelsstaat—торговое государство[1]), государствомъ съ юридической точки зрѣнія признанъ, конечно, быть не можетъ. Также нельзя считать его и союзомъ государствъ. Города, его образовывавшіе, входили въ составъ различныхъ государствъ и лишь для защиты своей торговли составили соглашеніе между собой и организовали общее управленіе извѣстными дѣлами и общія военныя силы. Составъ этого союза постоянно мѣнялся, мѣнялось и его значеніе. Наибольшую силу онъ получилъ въ концѣ четырнадцатаго столѣтія. Густавъ Ваза говорилъ о немъ, что короны сѣверныхъ монархій, завися отъ него, представляютъ собой какъ бы товаръ, которымъ ганзейцы торгуютъ. Ганзейскій союзъ имѣлъ особыя собранія, на которыя города въ него входившіе посылали своихъ представителей. Эти собранія обычно имѣли мѣсто въ Любекѣ, каковой городъ считался главнымъ городомъ союза. Его бургомистръ являлся главой союза. Союзъ имѣлъ свои особые суды для разрѣшенія недоразумѣній и споровъ между его членами и свои военныя силы. „Города, составлявшіе этотъ союзъ, установили, говоритъ пр. Мартенсъ, самостоятельное правительство, имѣли свое войско, свой флотъ и не только охраняли свои коммерческія сношенія отъ нападенія

---

[1]) О. Гирке называетъ его Handelsrepublik. См. *O. Gierke.* Das deutsche Genossenschaftsrecht, т. I, § 45, стр. 463 и сл. интересныя замѣчанія о Ганзѣ, равно какъ и о другомъ средневѣковомъ союзѣ городовъ—Рейнскомъ союзѣ.

отдѣльныхъ феодаловъ, но и вели войны съ государствами, нисколько не справляясь съ мнѣніемъ, интересами и желаніями подлежащихъ правительствъ“ [1]). Такое положеніе вещей возможно было конечно лишь въ вѣка феодальнаго раздробленія и безсилія государственной власти. Съ укрѣпленіемъ послѣдней падаетъ и это своеобразное союзное средневѣковое образованіе. Какъ слѣды его остаются и понынѣ три вольныхъ ганзейскихъ города: Любекъ, Гамбургъ и Бременъ, вошедшіе членами въ составъ новой Германской имперіи 1871 года [2]).

Относительно природы, такъ называемой, Священной Римской Имперіи Германскаго народа въ наукѣ существуетъ разногласіе. Впрочемъ, разногласіе это касается лишь извѣстной эпохи въ жизни этой имперіи, именно эпохи отъ Вестфальскаго мира 1648 года и до распаденія имперіи въ 1806 году. До Вестфальскаго мира, хотя властители отдѣльныхъ территорій Германіи и пріобрѣтаютъ постепенно цѣлый рядъ отдѣльныхъ различныхъ правъ власти государственнаго характера въ предѣлахъ своихъ областей, правъ, носившихъ на языкѣ того времени наименованіе регалій и въ совокупности своей образовывавшихъ понятіе Landeshoheit, но многими изъ этихъ правъ они пользовались до Вестфальскаго мира лишь фактически, и только послѣдній закрѣпилъ ихъ за ними и юридически и поставилъ ихъ въ столь самостоятельное положеніе въ отношеніи имперіи, что сдѣлалось затруднительнымъ понимать имперію, какъ вполнѣ единое унитарное государство, а территоріи, какъ ея провинціи, какъ это обычно понимали до того времени. Мы видѣли въ первой главѣ нашей работы, какъ постепенно писатели, занимавшіеся вопросомъ о юридической природѣ имперіи, переходятъ отъ идеи унитарнаго, простого государства къ идеѣ государства сложнаго, и

---

[1]) *Мартенсъ*. Современное международное право цивилизованныхъ народовъ, т. I, Спб., изд. 5-е 1904 г., стр. 80.

[2]) Свѣдѣнія о Ганзѣ см. въ слѣд. работахъ: *Sartorius*. Geschichte des hanseatischen Bundes, 1801, *Mallet*. De la ligue Hanséatique, 1805, *Gallois*. Hansabund, 1851 и *Bartha*. Geschichte der deutschen Hansa 1853—4.

какъ нѣкоторые изъ нихъ, напримѣръ Лейбницъ, считали возможнымъ признавать даже за князьями суверенитетъ, а другіе, какъ Пуффендорфъ, полагали, что имперія ближе подходитъ къ союзу государствъ, чѣмъ къ единому государству. Но послѣдній взглядъ, какъ мы сейчасъ увидимъ, все же нельзя признать правильнымъ. Власть правителей территорій имперіи все же юридически, хотя и въ слабой степени, была подчинена верховной власти имперіи. Суверенитетъ правители эти получили только лишь въ 1806 году при распаденіи имперіи. Имперія до самаго конца своего была единымъ государствомъ, но единство ея постепенно разрушалось.

На развалинахъ имперіи древнихъ римлянъ Карломъ Великимъ въ девятомъ вѣкѣ была основана новая обширная монархія. Но, составленная изъ различныхъ народностей, она очень скоро распалась. Карлъ Великій скончался въ 814 году, а уже въ 817 году сынъ его Людовикъ Благочестивый раздѣлилъ свои владѣнія между своими сыновьями, подобно тому какъ въ свое время въ Россіи поступилъ Ярославъ. „Это была крупная политическая ошибка, говоритъ Шалландъ, приведшая къ Вердюнскому договору 843 года и наконецъ, въ 887 году, къ сверженію Карла Толстаго и окончательному раздѣлу франкской монархіи [1]).“ Чрезъ этотъ раздѣлъ германскій востокъ отдѣлился отъ романскаго запада, и изъ восточной половины франкскаго государства возникла Германская имперія. Первоначально она носила на себѣ черты вполнѣ унитарнаго, хотя и сильно децентрализованнаго государства. Во главѣ ея стоялъ король, управлявшій при помощи различныхъ должностныхъ лицъ имперіи. Государство было раздѣлено на герцогства, графства и маркграфства и во главѣ этихъ различныхъ административныхъ дѣленій стояли особые, назначавшіеся монархомъ, правители. Но постепенно, сначала герцогскій, а потомъ и графскій титулъ вмѣстѣ съ занимаемыми герцогами и графами должностями началь-

---

[1]) *Шалландъ*. Юридическая природа территоріальнаго верховенства. Спб. 1903, т. I, стр. 75.

никовъ областей становятся наслѣдственными, они превращаются въ такъ называемыхъ Landesherren. Наряду съ этими Landesherr'ами (domini terrae), потомками правителей областей, при посредствѣ различныхъ привиллегій, полученныхъ отъ монарховъ рядомъ духовныхъ и свѣтскихъ лицъ, образовывается особый классъ князей духовныхъ и свѣтскихъ и даже просто вольныхъ рыцарей, бароновъ. При помощи разнообразныхъ видовъ ленной зависимости населеніе попадаетъ въ подчиненіе этимъ, такъ называемымъ, сюзеренамъ, крупнымъ и мелкимъ, и монархъ превращается въ главу феодальнаго общества, лицъ, носящихъ наименованіе Unmittelbaren—непосредственно отъ него зависящихъ вассаловъ имперіи. Такимъ образомъ непосредственная связь верховной власти съ населеніемъ разрушается. Кромѣ различныхъ Landesherr'овъ, духовныхъ и свѣтскихъ, и нѣкоторые города пріобрѣтаютъ разнообразныя льготы и привиллегіи и уравниваются въ своей самостоятельности съ послѣдними, получая наименованіе вольныхъ городовъ. Со времени Вильгельма Голландскаго и Рудольфа Габсбургскаго они получаютъ право имѣть представительство въ рейхстагѣ, высшемъ органѣ имперіи.

Такому возрастанію самостоятельности различныхъ элементовъ въ строѣ имперіи благопріятствовалъ цѣлый рядъ различныхъ обстоятельствъ. Съ 911 года глава государства становится выборнымъ, а съ 962 года монархи германскіе пріобрѣтаютъ титулъ императора Римскаго. Оттонъ Великій создаетъ Священную Римскую Имперію Германскаго народа. Его преемники начинаютъ болѣе заботиться о своихъ міровыхъ задачахъ въ качествѣ dominus'a mundi и advocatus'a ecclesiae, обращая сравнительно очень мало вниманія на внутреннія дѣла Германіи. Борьба императоровъ съ папами и эпохи междуцарствія также много содѣйствовали укрѣпленію власти князей.

Уже въ 1220 и 1232 годахъ императоръ Фридрихъ II въ двухъ своихъ законодательныхъ актахъ privilegium in favorem principum ecclesiasticorum 1220 г. и constitutio in favorem principum 1232 г. призналъ рядъ различныхъ правительственныхъ привиллегій за духовными и свѣтскими князьями имперіи. Въ 1356

году по основному закону имперіи, изданному императоромъ Карломъ IV подъ названіемъ золотой буллы (aurea bulla), семь наиболѣе значительныхъ князей получили право избирать императора Священной Римской Имперіи Германскаго народа и наименованіе курфюрстовъ. Изъ нихъ трое были духовными (архіепископы Майнцкій, Трирскій и Кельнскій) и четверо— свѣтскими (король Богемскій, пфальцграфъ Рейнскій, герцогъ Саксонскій и маркграфъ Бранденбургскій). Кромѣ этого важнаго права курфюрсты получили еще цѣлый рядъ новыхъ важныхъ регалій: право устанавливать различные сборы въ своихъ владѣніяхъ, права полицейской власти и особенно важныя привиллегіи— privilegium de non evocando и de non appellando, т. е. право исключительной юрисдикціи въ своихъ владѣніяхъ. Булла опредѣлила, что въ своихъ земляхъ курфюрсты имѣютъ власть равную императорской.

Это было второе сильное потрясеніе основъ имперіи послѣ вышеупомянутыхъ конституцій императора Фридриха II. Третьимъ, окончательно расшатавшимъ единство имперіи, является Вестфальскій миръ, результатъ тридцатилѣтней войны, которая, наряду съ религіозными распрями, возникла также и изъ стремленій императоровъ усилить свою власть и вернуть имперіи былое ея единство. Война эта окончилась побѣдой Landesherr'овъ надъ монархомъ, власть котораго по Вестфальскому миру была сильно ограничена, а территоріи пріобрѣли послѣ него значеніе вполнѣ государственныхъ союзовъ, хотя и несувереннаго характера. Отношенія между императоромъ и властителями территорій были опредѣлены особой хартіей Wahlkapitulation 1711 года, въ соблюденіи которой избираемый императоръ приносилъ клятву. Подобныя хартіи, въ видѣ договоровъ новоизбираемыхъ императоровъ съ князьями имперіи, встрѣчаются и раньше, но содержаніе этихъ капитуляцій прежде нерѣдко мѣнялось въ зависимости отъ различныхъ обстоятельствъ, и только съ 1711 года оно сдѣлалось постояннымъ.

Имперская власть въ Священной Римской Имперіи Германскаго народа состояла изъ императора, рейхстага, имперскихъ судовъ и имперскихъ должностныхъ лицъ.

Императоръ вначалѣ пользовался значительной властью, но постепенно, вслѣдствіе перехода цѣлаго ряда важныхъ правительственныхъ полномочій въ руки Landesherr'овъ, у него остались весьма незначительныя права, носившія названіе jura reservata. При этомъ, большинство изъ этихъ правъ онъ осуществлялъ при содѣйствіи курфюрстовъ, и къ правамъ jura reservata illimitata, которыя онъ отправлялъ единолично, относились весьма незначительныя, изъ каковыхъ нѣмецкіе авторы обычно отмѣчаютъ право возводить въ дворянскія и другія высшія достоинства (Standeserhöhungen) и право даровать привиллегіи университетскимъ корпораціямъ. Монархъ назначалъ нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ имперіи, слѣдилъ за исполненіемъ имперскихъ законовъ, представлялъ имперію во внѣ. Но со времени Вестфальскаго мира онъ не могъ безъ согласія рейхстага ни объявлять войны, ни заключать мира, ни входить въ договоры съ иностранными державами, ни устанавливать какія-либо подати.

Рейхстагъ, раздѣлявшій съ императоромъ высшую власть въ имперіи, первоначально являлся собраніемъ должностныхъ лицъ монархіи, но затѣмъ, при образованіи Landeshoheit князей, онъ сталъ органомъ, на которомъ засѣдали властители различныхъ территорій. Императоръ, однако, могъ назначать его членами и не непосредственныхъ подданныхъ имперіи, не владѣтельныхъ князей. Эти послѣднія лица носили названіе „персоналистовъ“. Landesherr'ы смотрѣли всегда съ неудовольствіемъ на присутствіе персоналистовъ въ рейхстагѣ, ибо они могли усиливать здѣсь вліяніе императора ихъ назначавшаго, и въ 1653 году императоръ былъ лишенъ права назначенія персоналистовъ. Рейхстагъ раздѣлялся на три самостоятельныя коллегіи: коллегію курфюрстовъ, коллегію князей и коллегію городовъ. Коллегія князей дѣлилась на двѣ скамьи: духовную и свѣтскую. Послѣ Вестфальскаго мира коллегіи князей и городовъ раздѣлились на католическую и протестантскую половины, иногда рѣшавшія отдѣльно другъ отъ друга различные вопросы, особенно когда дѣло касалось вопросовъ религіознаго характера. Въ 1495 году, по такъ назы-

ваемому вѣчному миру (Ewige Landfriede), стремившемуся положить конецъ распрямъ и своеволіямъ князей и установить болѣе упорядоченное управленіе дѣлами имперіи, было постановлено, чтобы рейхстагъ собирался ежегодно, но постановленіе это на практикѣ не выполнялось. Созывъ рейхстага зависѣлъ исключительно отъ императора и происходилъ весьма неравномѣрно. Во время отсутствія рейхстага его замѣняла особая коммиссія, разрѣшавшая дѣла не терпящія отлагательства, сначала т. н. Reichsregiment изъ императора, курфюрстовъ и нѣкоторыхъ другихъ князей, потомъ Ordentliche Reichsdeputation, состоявшая изъ представителей князей. Съ 1663 года, когда рейхстагъ сдѣлался постоянно засѣдающимъ въ Регенсбургѣ, эта коммиссія исчезаетъ, и на самомъ рейхстагѣ начинаютъ уже фигурировать не сами князья, а ихъ представители.

Рейхстагъ рѣшалъ всѣ важнѣйшіе вопросы внѣшней политики, издавалъ имперскіе законы, слѣдилъ за поддержаніемъ мира внутри имперіи. Для этой послѣдней цѣли имперія была раздѣлена сперва на шесть, а потомъ на десять округовъ, по которымъ были распредѣлены всѣ territoria, входившія въ составъ имперіи. Въ этихъ округахъ были свои частныя собранія — Kreistag'и, и примѣнительно къ нимъ исчислялись военные контингенты, которые территоріи должны были доставлять имперіи для образованія общеимперской арміи. Особаго самостоятельнаго своего войска имперія не имѣла, равно какъ и независимыхъ отъ территорій финансовъ. Средства ея слагались путемъ особыхъ Beiträge, взносовъ отъ отдѣльныхъ территорій, поступавшихъ весьма неаккуратно и распредѣлявшихся между территоріями далеко неравномѣрно соотвѣтственно ихъ величинѣ и средствамъ, по старинному опредѣленію 1521 года. На содержаніе имперскаго суда Reichskammergericht'а въ 1548 году были установлены особые взносы Kammerzieler, но и они поступали очень плохо.

Имперское единство олицетворялось еще въ особомъ имперскомъ судѣ, установленномъ по акту вѣчнаго мира 1495 года, запретившему рѣшеніе споровъ

между членами имперіи путемъ вооруженныхъ столкновеній и предписавшему обращаться для разрѣшенія послѣднихъ къ суду имперіи — Reichskammergericht'у (camera imperii). Судъ этотъ состоялъ изъ предсѣдателя (Kammerrichter) и особыхъ засѣдателей (Urteiler). Число послѣднихъ было въ разное время различно. Первоначально ихъ было 16, потомъ число ихъ дошло до 50 и наконецъ опять ниспало до 25. Предсѣдатель и часть членовъ назначались императоромъ, другая часть—рейхстагомъ. Половина членовъ должна была быть изъ юристовъ, другая же—изъ рыцарскаго класса. Рейхскаммергерихтъ, сначала учрежденный во Франкфуртѣ, затѣмъ былъ перенесенъ въ Спейеръ и наконецъ въ 1689 году въ Вецларъ, гдѣ и оставался до конца имперіи. Рейхскаммергерихтъ долженъ былъ рѣшать дѣла между Reichsunmittelbaren въ первой инстанціи и рядъ дѣлъ, подсудныхъ мѣстнымъ судамъ, въ качествѣ инстанціи апелляціонной. Но привиллегіи de non evocando и de non appellando, которыми пользовались очень многія территоріи имперіи, существенно уменьшили область его компетенціи. Кромѣ того съ нимъ конкуррировалъ другой высшій судъ—Reichshofrat, судъ, возникшій первоначально въ качествѣ судебнаго мѣста при особѣ императора, но затѣмъ, въ 17 вѣкѣ, превратившійся во второй имперскій судъ и разрѣшавшій многія тождественныя дѣла, что и Reichskammergericht. Если принять во вниманіе, что исполненіе рѣшеній этихъ имперскихъ судовъ зависѣло отъ доброй воли князей, то надо признать, что этотъ органъ имперіи, столь возвышенный по своей идеѣ, на дѣлѣ игралъ ничтожную роль и мало обезпечивалъ имперіи единство.

Изъ имперскихъ должностей (если не считать должностей почетныхъ, связанныхъ съ достоинствомъ курфюрстовъ, какъ почетныхъ придворныхъ титуловъ: стольника, кравчаго и др.) необходимо упомянуть о положеніи архіепископа майнцскаго, который считался канцлеромъ имперіи и долженъ былъ назначать особаго чиновника, вице-канцлера, для содѣйствія монарху въ осуществленіи его полномочій, и пфальцграфа рейнскаго, который имѣлъ право предсѣдательствовать въ

рейхстагѣ при судѣ надъ императоромъ, каковой, такимъ образомъ, не являлся безотвѣтственнымъ и могъ быть лишенъ не только короны, но и жизни.

Во время interregnum'а двое изъ курфюрстовъ, пфальцграфъ рейнскій и герцогъ саксонскій, являлись замѣстителями императора (Reichsvicarien) и права императорской власти раздѣлялись между ними территоріально. Первый отправлялъ ихъ in partibus Rheni et Sueviae et in jure franconico, второй—in his locis, ubi jura saxonica servantur.

При жизни императора могъ быть избираемъ ему наслѣдникъ, носившій титулъ римскаго короля (der römische König). Выборъ его принадлежалъ, также какъ и выборъ императора, курфюрстамъ. Избранный римскимъ королемъ послѣ принесенія клятвы вѣрно соблюдать Wahlkapitulation короновался. При жизни императора онъ не вмѣшивался въ управленіе, но послѣ его смерти eo ipso вступалъ въ права главы имперіи. Таково было въ краткихъ общихъ чертахъ устройство этого своеобразнаго государства. Изъ унитарнаго оно постепенно въ своей эволюціи преобразовалось въ сложное государство, и мы видѣли, что писатели, современные этому послѣднему періоду въ жизни имперіи, и начинаютъ въ концѣ концовъ опредѣлять его, какъ civitas composita, государство государствъ, взглядъ особенно обстоятельно развитый государствовѣдомъ Іоганномъ Стефаномъ Пюттеромъ и за нимъ раздѣлявшійся рядомъ его учениковъ и послѣдователей [1]).

И въ новой нѣмецкой государственно-правовой литературѣ писатели склоняются къ тому, что Священная Римская Имперія Германскаго народа со временъ Вестфальскаго мира является однимъ изъ примѣровъ сложнаго государства. Одни при этомъ, какъ напримѣръ Бри или Вестеркампъ [2]), полагаютъ, что вполнѣ возможно считать эту федерацію союзнымъ государ-

---

[1]) См. работы слѣд. писателей:
Häberlin. Handbuch des teutschen Staatsrechtes. 3 B-de. Berlin, 1797.
Gönner. Lehrbuch des teutschen Staatsrechtes. Landshut, 1804.
Leist. Teutsches Staatsrecht. Göttingen, 1805.

[2]) См. *Brie.* Theorie der Staatenverbindungen. Stuttgart 1886, стр. 99, Westerkamp. H. c., стр. 1.

ствомъ, другіе же, какъ Германъ Шульце, Георгъ Мейеръ и Еллинекъ[1]), называютъ ее феодальнымъ государствомъ—Staatenreich или Staatenstaat. Наконецъ нѣкоторые, напримѣръ Ле-Фюръ и Позенеръ, считаютъ эту форму государственнаго устройства совершенно особой, не подходящей къ какой-либо изъ обычныхъ, существующихъ въ наукѣ, классификацій сложныхъ государственныхъ формъ[2]), приближаясь такимъ образомъ къ опредѣленію, данному еще Самуиломъ Пуффендорфомъ (monstro simile).

Надо прежде всего согласиться съ тѣмъ, что territoria до распаденія имперіи, несмотря на свою большую самостоятельность, суверенитета все же не имѣли. Но, съ другой стороны, Landeshoheit властителей территорій шла такъ далеко, что представлять ихъ себѣ, какъ автономныя провинціи имперіи, также намъ кажется неправильнымъ[3]). По опредѣленію нѣмецкаго ученаго XVIII вѣка Шмаусса въ его работѣ Compendium juris publici: „Superioritas territorialis въ настоящее время является совокупностью всѣхъ тѣхъ правъ, которыя необходимы для управленія страною и людьми и отправляются Landesherr'ами въ границахъ извѣстной территоріи въ силу собственной власти (aus eige-

---

[1]) *H. Schulze.* Einleitung, стр. 215, *G. Meyer.* Lehrbuch, стр. 67, *Jellinek.* Staatenverbindungen, стр. 142 и сл. Доказывая здѣсь, что имперія послѣ Вестфальскаго мира никоимъ образомъ не можетъ считаться унитарнымъ государствомъ, Еллинекъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, особенно вооружается противъ Роберта фонъ-Моля, назвавшаго въ своемъ Deutsches Reichsstaatsrecht старую Германскую имперію феодальнымъ союзнымъ государствомъ, считая, что такой терминъ есть contradictio in adjecto.

[2]) *Le Fur und Posener.* Н. с., т. I, стр. 84. „Es ist nicht mehr der Einheitsstaat, nicht der Lehnstaat des Mittelalters mehr, noch nicht die Staatenverbindung".

[3]) Ср. *Schröder.* Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte, 4 Aufl., Leipzig, 1902, стр. 849 „Die Landesherrliche Gewalt hatte sich zu einer wahren monarchischen Staatsgewalt umgebildet. Der französische Entwurf der westfälischen Friedensurkunde bezeichnete sie bereits als souverainité, was die Urkunde selbst mit jus territorii et superioritatis wiedergab". Также см. *Bryce.* Le saint empire romain germanique. Traduction de l'anglais par Emile Domergue. Paris 1890, стр. 448. „A proprement parler, même, ce n'était plus du tout un empire, mais une confédération, et des moins cohérentes".

ner Gewalt) съ исключеніемъ императора“ [1]). Такимъ образомъ, юридически права властителей имперскихъ территорій почитались не производными отъ имперіи, а совершенно самостоятельными правами. То, что исторически они развивались путемъ распаденія прежде унитарнаго государства, съ правовой точки зрѣнія значенія имѣть не можетъ. Мы увидимъ впослѣдствіи, что въ новое время существуютъ союзныя государства, образовавшіяся именно путемъ таковаго распаденія. Существеннымъ должно являться здѣсь то, что данные союзы имѣютъ свою собственную высшую власть, что права господства ихъ, проявляясь хотя бы и въ ограниченныхъ предѣлахъ, все же свое бытіе черпаютъ въ организаціи этихъ самыхъ союзовъ, что не по происхожденію своему, а по сущности они коренятся въ данномъ союзѣ, какъ ихъ источникѣ. Цѣлый рядъ различныхъ правъ управленія и суда, такъ называемыхъ регалій [2]), синтезировавшихся въ понятіи Landeshoheit, заключалъ въ себѣ несомнѣнно власть повелѣнія, распоряженія съ принудительнымъ характеромъ власти государственной въ отношеніи подчиненныхъ Landesherr'у лицъ. Territoria поэтому наиболѣе правильнымъ будетъ, кажется намъ, считать несуверенными государствами. Этимъ наименованіемъ лучше всего объясняется ихъ своеобразное положеніе, и понятіе это даетъ намъ наилучшій путь для разъясненія юридической сущности устройства Священной Римской Имперіи Германскаго народа въ послѣднія столѣтія ея долгой и богатой разными перипетіями исторіи [3]).

Итакъ и территоріи и имперія въ данную эпоху были государствами. Суверенитетъ—верховная власть—принадлежалъ въ имперіи цѣлому, части же были несуверенными государствами. Надо согласиться со Стефаномъ Пюттеромъ и его послѣдователями, что это было государство сложное. Въ сущности сложное го-

---

[1]) Цитир. по *Шалланду*. Н. с., стр. 77.

[2]) Подробное разсмотрѣніе этого понятія см. у *Шалланда*, стр. 78.

[3]) Опредѣленіе сущности и юридической природы несуверенныхъ государствъ см. далѣе, въ главѣ пятой.

сударство и союзное государство—синонимы. Но въ наукѣ государственнаго права за послѣднимъ терминомъ утвердилось значеніе болѣе спеціальное. Подъ нимъ понимаютъ наиболѣе тѣсно организованное сложное государство, въ которомъ государства его составляющія участвуютъ въ образованіи верховной суверенной воли союза, ихъ охватывающаго, а союзъ не только ограничиваетъ въ извѣстныхъ отношеніяхъ власть этихъ государствъ, но и имѣетъ непосредственное воздѣйствіе на населеніе и территорію этихъ послѣднихъ. Въ противоположность этому, такія сложныя государства, гдѣ власть союза всегда дѣйствуетъ чрезъ посредство соединенныхъ государствъ, гдѣ государства соединены, такъ сказать, механически и органическаго воздѣйствія между ними и союзной властью не имѣется,—такія государства называютъ часто вассальными, феодальными государствами, въ нѣмецкой государственно-правовой литературѣ имъ даютъ обычно наименованіе государствъ-государствъ—Staatenstaaten въ спеціальномъ техническомъ значеніи этого слова, желая этимъ особенно отмѣтить, что здѣсь вся суть въ соединеніи государствъ и только ихъ. Въ средніе вѣка мы встрѣчаемъ цѣлый рядъ такихъ ленныхъ, вассальныхъ или феодальныхъ государственныхъ формъ. Можно сказать вся Европа была одно время ими покрыта. Въ новое время примѣрами ихъ могли бы служить отношенія Турціи къ ея зависимымъ владѣніямъ въ Европѣ и Азіи или отношенія англійской индійской имперіи къ нѣкоторымъ зависимымъ отъ нея индійскимъ князьямъ: раджамъ и набобамъ [1]).

Если стать на эту точку зрѣнія, то надо раздѣлить взгляды Еллинека относительно организаціи Германской имперіи со времени Вестфальскаго мира, что юридически она въ эту эпоху своего существованія являлась ничѣмъ инымъ, какъ государствомъ государствъ или государствомъ вассальнымъ. Имперскія власти по общему правилу дѣйствовали, сносясь лишь съ территоріями, въ лицѣ ихъ главъ, которые

[1]) См. *нашу* статью. Очеркъ организаціи управленія Британской Индійской имперіи. Кіевъ 1908, стр. 15.

даже носили типичное наименованіе Reichsunmittelbaren, непосредственныхъ подданныхъ имперіи. Остальное населеніе соприкасалось, такимъ образомъ, съ имперской организаціей лишь посредственно. Единства національнаго въ юридическомъ смыслѣ, столь существеннаго для новаго понятія, такъ называемаго, союзнаго государства, здѣсь не было [1]). Своихъ средствъ имперія также почти вовсе не имѣла ни матеріальныхъ, ни личныхъ, и въ отношеніи финансовомъ, и въ отношеніи войска завися отъ территорій. Что касается права Landesherren участвовать въ образованіи воли имперіи, какъ въ рейхстагѣ, такъ и въ качествѣ различныхъ должностныхъ имперскихъ лицъ, то право это по идеѣ своей было правомъ личнымъ, личной привиллегіей того или другого князя. Это особенно ясно видно изъ присутствія въ рейхстагѣ, такъ называемыхъ, персоналистовъ. Но все же это обстоятельство, а также и то, что въ нѣкоторыхъ, правда очень рѣдкихъ, случаяхъ имперскія власти и непосредственно воздѣйствовали на населеніе территорій, заставляютъ нѣкоторыхъ писателей, напримѣръ Бри, считать имперію настоящимъ союзнымъ государствомъ [2]).

Во всякомъ случаѣ положеніе Германской имперіи въ послѣдніе вѣка ея существованія было съ юридической точки зрѣнія нѣсколько запутаннымъ. Оно, какъ намъ по крайней мѣрѣ кажется, ближе всего подходитъ къ понятію сложнаго феодальнаго государства, черты котораго въ немъ выражены рѣзче, чѣмъ какія-либо иныя, но въ немъ можно замѣтить и остатки чертъ прежняго унитарнаго государственнаго

---

[1]) *Jellinek.* Das Recht des modernen Staates, стр. 686. „Einzelne Abweichungen, die hiervon vorkommen, gehen nicht so weit, um das Bild des Typus in diesem Punkte wesentlich zu verrücken“ и прим. на той же стр. „Solche Rechtslage ist Folge der faktischen Verhältnisse, deren anomaler Charakter allen juristischen Begriffen spottet“. Мы, какъ здѣсь, такъ и въ другихъ мѣстахъ, цитируемъ 1-е изд. этой книги Еллинека, бывшее у насъ подъ руками; во второмъ изданіи никакихъ существенныхъ перемѣнъ не сдѣлано.

[2]) Впрочемъ и онъ говоритъ, н. с., стр. 99, что имперія „erscheint als eine vielfach eigentümliche, allerdings mit beträchtlichen Unvollkommenheiten behaftete, Realisierung des Bundesstaatsgedankens“.

устройства, и начала, приближающія его нѣсколько къ новымъ союзнымъ государственнымъ образованіямъ. При построеніи впослѣдствіи юридической конструкціи союзнаго государства мы увидимъ яснѣе, почему это своеобразное федеративное устройство не можетъ вполнѣ подойдти подъ понятіе послѣдняго. Но и теперь, при описаніи его основныхъ характерныхъ чертъ, каковы напримѣръ: полная почти самостоятельность князей и при томъ не только въ вопросахъ внутренняго управленія, но и въ вопросахъ международно-правового значенія, въ дѣлѣ войны, мира и договоровъ, и зависимость имперіи въ своей дѣятельности отъ добраго желанія ея членовъ—территорій, въ которыхъ Landeshoheit, исторически развивавшаяся путемъ пожалованія, уступокъ правъ власти отъ императора, является уже какъ самостоятельная власть, независимая въ своей сущности отъ власти имперской, мы можемъ видѣть, что соединеніе территорій было здѣсь чисто внѣшнее. Здѣсь нельзя усмотрѣть такого тѣснаго объединенія въ единое цѣлое того или другого народа съ сохраненіемъ въ извѣстныхъ отношеніяхъ политической самостоятельности за отдѣльными частями этого народа, какъ это мы увидимъ далѣе на примѣрахъ новыхъ федерацій, въ примѣненіи главнымъ образомъ къ объясненію юридической структуры которыхъ образовалось въ наукѣ понятіе союзнаго государства, федерацій, гдѣ населеніе и органы власти союза и входящихъ въ него государствъ объединяются и переплетаются въ своей жизни и дѣятельности, какъ нѣкое единое органическое цѣлое.

Союзомъ же государствъ Священную Римскую Имперію Германскаго народа назвать нельзя потому, что Landesherr'ы, какъ мы уже говорили, были несуверенны, главой имперіи былъ de jure все же императоръ. Какъ ни ограничены были его права, существо власти его было верховное въ отношеніи всѣхъ территорій, входившихъ въ составъ имперіи. Юридически это особенно выступаетъ въ правѣ императора сказать послѣднее слово при образованіи имперской воли, т. е. въ утвержденіи имперскихъ законовъ и въ правѣ абсолютнаго вето на рѣшенія рейхстага, имѣв-

шемся у него до конца имперіи[1]), хотя на практикѣ и игравшемъ ничтожную роль[2]).

Тогда какъ Германская имперія, несмотря на цѣлый рядъ измѣненій въ своемъ устройствѣ, все же можетъ быть разсматриваема всегда какъ государство, болѣе или менѣе сложное, и споръ можетъ идти лишь о болѣе точномъ опредѣленіи рода этого сложнаго государства, двѣ другія федераціи среднихъ вѣковъ — Швейцарія и Нидерланды носятъ на себѣ явные признаки союза небольшихъ самостоятельныхъ государствъ. Для лучшаго выясненія природы союзнаго государства разсмотрѣніе главнѣйшихъ чертъ ихъ организаціи не лишено интереса.

Швейцарія во время великаго переселенія народовъ была занята германскимъ племенемъ алламановъ, которые, вытѣснивъ изъ древней Гельвеціи римлянъ и смѣшавшись съ кельтско-романскимъ туземнымъ населеніемъ, вошли въ составъ Франкской имперіи, а затѣмъ имперіи Германской въ видѣ Алламанскаго герцогства. Послѣднее дѣлилось на Gauen и Zenten, во главѣ которыхъ стояли особые Gaugrafen и Zentgrafen.

Старинные кантоны Швицъ, Ури и Унтервальденъ являлись, по мнѣнію Блюнчли, именно этими Zenten. Алламанское герцогство было подчинено герцогамъ изъ династіи Церинговъ (Zähringen) и, когда династія эта вымерла, часть его областей сдѣлалась подчиненной непосредственно имперіи. Таково было

---

[1]) См. *H. Schulze*, Einleitung, стр. 276. Ср. письмо Наполеона I къ Князю-Примасу Рейнскаго союза отъ 11 сент. 1806 г. „Nous n'entendons en rien nous arroger la portion de souveraineté, qu'exerçait l'Empereur d'Allemagne comme suzerain" *Schulze*. Н. с., стр. 287, пр. 7.

[2]) Болѣе подробныя свѣдѣнія объ исторіи и организаціи Священной Римской Имперіи Германскаго народа см. въ работахъ по исторіи германскаго права: *Schröder*. Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte, Leipzig 1902, *Brunner*. Deutsche Rechtsgeschichte, 2 B-de, Leipzig 1887—92, *Eichhorn*. Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, 4 B-de, 5 Aufl. Göttingen 1844—5 и капитальный трудъ *Waitz'a*. Deutsche Verfassungsgeschichte, Kiel 1874 и сл. г. 8 большихъ томовъ, имѣющихся въ разныхъ изданіяхъ и др. См. также интересную, живо написанную книгу англійскаго ученаго *Bryce'a* The Holy Roman Empire, 8 ed. London 1886 (фр. пер. Domergue, 1890 г., рус. пер. Петрушевскаго, 1891 г.).

положеніе трехъ вышеназванныхъ кантоновъ. Но въ виду того, что князьямъ Габсбургской династіи принадлежали нѣкоторыя судебныя права въ этихъ областяхъ, князья эти стремились окончательно подчинить ихъ своей Landeshoheit. Послѣднія же съ своей стороны старались получить признаніе за ними Reichsunmittelbarkeit, въ чемъ и успѣли въ 1240 году, когда императоръ Германскій Фридрихъ II подтвердилъ за ними это право. Но съ занятіемъ Габсбургами императорскаго престола они начинаютъ энергично преслѣдовать свои цѣли въ дѣлѣ подчиненія себѣ этихъ странъ. Для защиты себя совмѣстными силами области Швицъ, Ури и Унтервальденъ заключили между собой въ 1291 году союзный договоръ[1]), въ которомъ обѣщали другъ другу совмѣстную помощь и постановили споры между собой разрѣшать мирнымъ путемъ. Въ скоромъ времени вслѣдствіе злоупотребленій императора Альбрехта[2]) союзники увидѣли, что не напрасно соединились и стали готовиться къ отпору противъ него, но въ 1308 году императоръ былъ убитъ своимъ племянникомъ Іоганномъ. Однако уже въ 1315 году сынъ покойнаго императора, герцогъ Леопольдъ австрійскій, съ большимъ войскомъ напалъ на союзниковъ, желая разрѣшить наконецъ давнишній споръ и подчинить ихъ своему владычеству. Но послѣдовавшая битва при Моргартенѣ для него окончилась пораженіемъ и результатомъ ея явился новый договоръ (Ewige Bund zu Brunnen 1315 г.) между союзниками, подтвердившій основныя положенія договора 1291 года и установившій, что союзные кантоны не должны признавать надъ собой никакого Landesherr'а и не должны сноситься съ чужими землями одни безъ вѣдома другихъ. Скоро къ первоначальному союзу трехъ, такъ называемыхъ, лѣсныхъ кантоновъ присоединился и рядъ другихъ: Прежде всего, въ 1332 году, ближайшій ихъ сосѣдъ, лежащій на берегу того же Фир-

[1]) Древнѣйшіе швейцарскіе акты собраны во 2-мъ томѣ исторіи Блюнчли.

[2]) Къ этой эпохѣ относится знаменитое преданіе о Вильгельмѣ Теллѣ.

вальдштетскаго озера, кантонъ Люцернъ, а затѣмъ последовательно въ 1351 году Цюрихъ, въ 1352—Цугъ и Гларусъ и въ 1353—Бернъ. Въ виду своей величины и могущества послѣднiй скоро сдѣлался однимъ изъ руководящихъ кантоновъ въ союзѣ. Впослѣдствiи постепенно присоединились къ союзу еще Фрейбургъ, Золотурнъ, Базель, Шаффгаузенъ и Аппенцель, и 13 этихъ кантоновъ образовали Eidgenossenschaft[1]), союзъ, закрѣпленный клятвой—наименованiе, которое и сейчасъ носитъ Швейцарiя[2]). Постепенно союзъ увеличивался путемъ завоеванiй, покупки территорiй и различными другими способами, практиковавшимися въ среднiе вѣка. Нѣкоторые кантоны раздѣлились на полукантоны. При этомъ цѣлый рядъ присоединенныхъ земель не получилъ самостоятельнаго значенiя въ союзѣ, и различные gemeinen Vogteien, Unterthanenlande, baillages communs стояли въ зависимомъ положенiи въ отношенiи кантоновъ, подъ общимъ наименованiемъ Zugewandte[3]).

Одни изъ нихъ подчинены были отдѣльнымъ кантонамъ, надъ другими нѣсколько кантоновъ властвовали совмѣстно. Положенiе этихъ земель было весьма различно.

Устройство швейцарскаго союза до 1798 года покоилось, кромѣ первоначальныхъ договоровъ между кантонами, на слѣдующихъ трехъ основныхъ соглашенiяхъ учредительнаго характера: Pfaffenbrief 1370 г., Sempacher Brief 1393 г. и Stanzerverkommniss 1481 г. Въ первомъ было провозглашено, что кантоны не должны быть подчинены никакому чужому суду, въ томъ числѣ и духовному, и при этомъ были уничтожены различные иммунитеты духовенства, во второмъ содержались постановленiя относительно организацiи воен-

---

[1]) Въ договорѣ 1-го августа 1291 г. союзники называютъ себя conjurati, conspirati.

[2]) Наименованiе союза Швейцарiей произошло отъ имени одного изъ первыхъ кантоновъ, составившихъ союзъ—Schwyz. По имени его называли обычно въ Австрiи и весь союзъ. Слѣдуя же баварскому дiалекту, употребляемому австрiйцами, буква y перешла въ ei.

[3]) См. *Oechsli*. Orte und Zugewandte. (Jahrbuch für schweizerische Geschichte. Zürich. 1888, Bd. 13).

ныхъ силъ союза, въ третьемъ кантоны обязались ни въ коемъ случаѣ не нападать другъ на друга и не позволять своимъ подданнымъ никакихъ насильственныхъ дѣйствій въ предѣлахъ территоріи союза[1]).

Союзнымъ органомъ являлся конгрессъ уполномоченныхъ отъ кантоновъ[2]), называвшійся Tagsatzung. Каждый кантонъ посылалъ двухъ уполномоченныхъ. Впослѣдствіи многіе Zugewandte постепенно получили также право быть представленными на конгрессѣ, но посылали лишь по одному уполномоченному. Уполномоченные (Boten) были связаны обязательными инструкціями отъ посылавшихъ ихъ кантоновъ. Въ болѣе важныхъ вопросахъ они получали лишь инструкціи ad audiendum et referendum. Окончательное рѣшеніе принадлежало кантонамъ. Въ принципѣ рѣшенія должны были быть единогласными, но постепенно многія дѣла стали рѣшаться по большинству голосовъ. Дѣла, касавшіяся только извѣстной группы кантоновъ, напримѣръ управленіе общими землями, стоявшими отъ нихъ въ зависимости, рѣшались лишь уполномоченными этихъ кантоновъ безъ участія другихъ. Приведеніе въ исполненіе рѣшеній лежало на отдѣльныхъ кантонахъ. Tagsatzung имѣлъ мѣсто сначала въ Баденѣ, затѣмъ въ Фрауенфельдѣ. Какихъ либо сроковъ для собраній его установлено не было, но онъ собирался обычно каждый годъ лѣтомъ. Кромѣ того могли быть и чрезвычайныя собранія по желанію какого-либо изъ кантоновъ. Предсѣдательство на конгрессѣ принадлежало Цюриху, который носилъ въ виду этого названіе Vorort'а. Компетенція конгресса касалась главнымъ образомъ дѣлъ внѣшней политики: войны, мира, заключенія международныхъ договоровъ, а также особенно поддержанія мира внутри союза (наблюденіе за тѣмъ, чтобы споры между кантонами рѣшались тре-

---

[1]) *Blumer-Morel*, т. I, стр. 27.

[2]) Французское названіе кантонъ, утвердившееся за отдѣльными швейцарскими государствами въ новое время, какъ указываетъ *Dubs*, н. с., т. I, стр. 23, болѣе поздняго происхожденія. Прежде они назывались Orte или Stände, откуда и происходитъ названіе совѣта кантоновъ въ современной союзной конституціи Ständerath.

тейскими судами и чтобы одни кантоны не нарушали правъ другихъ). Кромѣ того, на конгрессѣ нерѣдко устанавливались нѣкоторыя общія правила относительно полицейскихъ мѣропріятій по поимкѣ разбойниковъ, предотвращенію заразныхъ болѣзней, рыбной ловли и проч. Въ особо важныхъ случаяхъ представители кантоновъ должны были обращаться къ своимъ правительствамъ за инструкціями.

Вообще же все внутреннее управленіе всецѣло находилось въ рукахъ кантоновъ. Наиболѣе значительные изъ нихъ, какъ Цюрихъ и Бернъ [1]), въ противность общему правилу, сохранили даже самостоятельное право международныхъ сношеній. Внутренняя организація отдѣльныхъ кантоновъ была различна. Семь изъ нихъ имѣли аристократическое устройство на основѣ различныхъ средневѣковыхъ привиллегій отдѣльныхъ классовъ населенія, шесть — устройство демократическаго характера.

Общія историческія судьбы, главнымъ образомъ внѣшнія опасности, и общія условія совмѣстнаго сосѣдскаго жительства соединили рядъ племенъ различной національности въ одну федерацію. Средневѣковое неустройство Германской имперіи, къ которой первоначально принадлежали швейцарскіе кантоны, и безсиліе князей ея способствовали тому, что эта федерація пріобрѣла полную внѣшнюю самостоятельность, сначала фактически, а потомъ, со времени Вестфальскаго мира, признавшаго ея самостоятельное положеніе, и юридически [2]).

Возможно, что постепенно союзъ 13 кантоновъ сдѣлался бы болѣе тѣснымъ, но до французской ре-

---

[1]) Имѣя въ виду большое вліяніе въ союзѣ Цюриха и Берна, Цвингли назвалъ эти кантоны быками, везшими телѣгу (zwei Ochsen, die den Karren zögen).

[2]) Въ 1499 году кантоны отказались подчиняться юрисдикціи учрежденнаго въ имперіи Reichskammergericht'а и въ возникшей между ними и имперіей войнѣ остались побѣдителями. Поэтому, говоритъ Орелли, н. с., стр. 12, пр. 3, римское право не было реципировано въ Швейцаріи. При раздѣленіи Германской имперіи въ 1521 году на округа Швейцарія въ это раздѣленіе не вошла за исключеніемъ Базеля и Шаффгаузена.

волюціи онъ представлялъ изъ себя несомнѣнно ничто иное, какъ союзъ небольшихъ самостоятельныхъ суверенныхъ государствъ, и Боденъ былъ вполнѣ правъ, говоря, что въ Швейцаріи столько государствъ, сколько кантоновъ [1]).

Реформація повліяла на Швейцарскій союзъ разлагающимъ образомъ. Начинаются распри между приверженцами различныхъ исповѣданій и приводятъ Швейцарію къ ряду внутреннихъ междоусобицъ, облегчившихъ подчиненіе этой страны французамъ. Директорія французской республики, вмѣшавшись въ распри между кантономъ Берномъ и Ваадтомъ, взяла сторону послѣдняго, демократическаго устройства союза, находившагося въ управленіи Берна, разбила войска Берна и его союзниковъ и, подчинивъ затѣмъ своему господству всю Швейцарію, даровала ей въ 1798 году новое политическое устройство, копію съ директоріальной конституціи французской республики 1795 года. Кантоны по этому устройству утратили всякую политическую самостоятельность, разнообразное политическое положеніе различныхъ зависимыхъ земель было уничтожено, и Швейцарія, провозглашенная единымъ нераздѣльнымъ государствомъ и получившая наименованіе Гельветической республики, была раздѣлена на 22 кантона со значеніемъ провинцій. Всѣ различныя привиллегіи отдѣльныхъ классовъ были уничтожены, были установлены, такъ называемыя, основныя права гражданъ: свобода личная, свобода религіи и печати, равенство всѣхъ передъ закономъ [2]). Суверенитетъ, соотвѣтственно господствовавшимъ въ то время французскимъ воззрѣніямъ, былъ провозглашенъ принадлежащимъ единому Гельветическому народу въ его цѣломъ. Но народъ этотъ имѣлъ лишь право избранія выборщиковъ, по одному выборщику на 100 гражданъ. Выборщики же избирали членовъ двухъ законодательныхъ палатъ: большого совѣта и сената. Палаты из-

---

[1]) См. выше гл. I, стр. 19.

[2]) Въ этомъ писатели разныхъ странъ видятъ главную благотворную сторону французскаго вліянія въ Швейцаріи. См. *Le Fur und Posener*, т. I, стр. 158. *Westerkamp*, стр. 40, пр. 18.

бирали высшихъ представителей исполнительной власти —директоріи, состоявшей изъ 5 директоровъ. Эти послѣдніе назначали 4 министровъ для завѣдыванія отдѣльными частями администраціи. Въ кантонахъ органами правительства являлись Regierungs-Staathalter'ы, въ дистриктахъ, подраздѣленіяхъ кантоновъ - Unterstaathalter'ы и въ общинахъ—Agenten.

Въ федераціи, привыкшей къ самостоятельности и почти полной независимости отдѣльныхъ ея членовъ, были введены начала централизаціи по шаблонамъ естественно-правовыхъ ученій съ забвеніемъ и презрѣніемъ всѣхъ историческихъ началъ страны[1]).

Такая конституція конечно не могла удовлетворить Швейцарію и, какъ только французскія войска ее покинули, въ ней начинаются раздоры между новымъ правительствомъ и его приверженцами и приверженцами старинныхъ федеративныхъ началъ. Переворотъ 18-го Брюмэра во Франціи, низвергнувшій тамъ директорію, отразился и въ Гельветической республикѣ, гдѣ директоріальное правительство также было уничтожено и пошли несогласія между различными кантонами и партіями относительно новой формы государственнаго устройства. Были сдѣланы попытки введенія новой конституціи и выработаны послѣдовательно двѣ хартіи въ 1801 и въ 1802 г.г., въ которыхъ все болѣе и болѣе возвращались къ федеративной организаціи государства. Но эти хартіи, какъ компромиссы, не удовлетворяли различныя партіи, боровшіяся между собой, и въ дѣйствіе почти не вступали. Раздоры разгорались между тѣмъ все съ большей силой и дошли наконецъ до вооруженныхъ столкновеній, когда Наполеонъ I въ качествѣ перваго консула Французской республики вмѣшался въ дѣла Гельвеціи и даровалъ ей новое устройство въ актѣ, носящемъ названіе посредническаго акта (Acte de médiation) 1803 года, который снова превратилъ Швейцарію въ союзъ государствъ[2]). Союзъ состоялъ теперь изъ 19 канто-

---

[1]) Ср. *Blumer-Morel.* Н. с., т. I, стр. 39.

[2]) *Blumer-Morel,* т. I, стр. 55. „Die Schweiz erscheint nicht mehr als ein Einheitsstaat, welcher in Kantone abgetheilt ist, sondern sie be-

новъ и главнымъ органомъ его, какъ и до 1798 года, былъ конгрессъ—Tagsatzung. На этомъ конгрессѣ 6 наиболѣе крупныхъ кантоновъ: Бернъ, Цюрихъ, Сенъ-Галленъ, Ваадтъ, Граубюнденъ и Ааргау имѣли два голоса, а остальные 13 по одному. Конгрессъ долженъ былъ собираться ежегодно. Мѣстопребываніе его мѣнялось, чередуясь между кантонами Фрейбургомъ, Берномъ, Золотурномъ, Базелемъ, Цюрихомъ и Люцерномъ, которые на это время являлись Vorort'омъ союза. Бургомистръ кантона, гдѣ засѣдалъ конгрессъ, считался представителемъ союза, созывалъ конгрессъ, сносился съ представителями иностранныхъ государствъ, принималъ въ экстренныхъ случаяхъ всѣ необходимыя мѣры для обезпеченія спокойствія въ союзѣ. Онъ носилъ названіе Landamman'а. Рѣшенія на конгрессѣ принимались простымъ большинствомъ голосовъ. Лишь въ вопросахъ войны, мира и заключенія союзовъ требовалось большинство трехъ четвертей голосовъ. При конгрессѣ находилась особая канцелярія и два ея чиновника перекочевывали съ дѣлами изъ кантона въ кантонъ ежегодно въ зависимости отъ перемѣны Vorort'а. Компетенція союзной власти касалась главнымъ образомъ дѣлъ внѣшне-государственнаго характера, а также поддержанія мира и разрѣшенія споровъ между кантонами. Войско составлялось изъ контингентовъ отдѣльныхъ кантоновъ, но высшій за нимъ надзоръ и пользованіе имъ въ случаѣ нужды принадлежали союзу. Онъ же назначалъ и главнокомандующаго. Средства союза составлялись путемъ взносовъ извѣстныхъ суммъ кантонами пропорціонально ихъ величинѣ. Въ концѣ концовъ, хотя въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ связь кантоновъ и была нѣсколько болѣе тѣсной, чѣмъ до 1798 года [1]),

---

steht, als Staatenbund, aus souveränen Kantonen, deren besondere Verfassungen zuerst festgestellt wurden, ehe man die Bundesverfassung, als die Krone des gauzen Gebäudes, denselben beifügte".

„Сама природа предназначила васъ къ федеративному государству, преодолѣть природу не будетъ пытаться ни одинъ благоразумный человѣкъ" говорилъ Наполеонъ I швейцарскимъ депутатамъ. См. *Bluntschli.* H. c., т. I, стр. 461.

[1]) Особенно важнымъ является то, что актъ 1803 года сохранилъ уничтоженіе различныхъ привиллегій, произведенное въ конституціи

но по существу въ актѣ о посредничествѣ 1803 года тѣ же основныя черты союза небольшихъ суверенныхъ государствъ. Отъ крайности унитарнаго государства Швейцарія перешла снова къ противоположной крайности—союзу государствъ.

Послѣ паденія Наполеона I и отмѣны посредническаго акта 1803 года устройство союза, получившаго опять старое наименованіе Швейцаріи, продолжаетъ оставаться соглашеніемъ суверенныхъ государствъ. Можно сказать даже, что „союзный договоръ 1815 года" шелъ въ этомъ направленіи дальше, чѣмъ посредническій актъ Наполеона. На Вѣнскомъ конгрессѣ державъ въ 1815 году Швейцаріи была гарантирована независимость и вѣчный нейтралитетъ. На конгрессѣ кантоновъ было выработано въ этомъ же году новое устройство союза, въ существеннѣйшихъ своихъ чертахъ сильно напоминающее актъ 1803 года, но съ нѣсколько бо́льшими правами кантоновъ. По словамъ Ле-Фюра, это былъ шагъ назадъ. Кантоны получили право наряду съ федеральной властью вести иностранныя сношенія, что особенно было странно въ виду нейтралитета страны. Союзъ былъ учрежденъ для цѣлей охраны независимости внѣшней и поддержанія спокойствія внутренняго. Война, миръ, разрѣшеніе недоразумѣній между кантонами, гарантія правъ ихъ—такова была его компетенція. Приведеніе въ исполненіе рѣшеній союзной власти лежало на обязанности кантоновъ. Въ отношеніи финансовомъ было нѣкоторое улучшеніе въ томъ смыслѣ, что союзъ могъ устанавливать дополнительныя таможенныя пошлины на предметы не первой необходимости для цѣлей военнаго дѣла. Онъ же распоряжался и арміей союза, положеніе которой было такое же, какъ и по акту 1803 года. Органомъ союза былъ все тотъ же Tagsatzung, на которомъ однако теперь всѣ кантоны имѣли только одинъ голосъ. Онъ собирался ежегодно. Каждые два года мѣстопребываніе его мѣнялось между Берномъ, Цюрихомъ и Люцерномъ. При немъ была канцелярія,

1798 года, и установилъ, что граждане всѣхъ кантоновъ пользуются равными правами въ предѣлахъ всего союза.

также какъ при актѣ 1803 г. кочующая между этими тремя городами. Союзъ въ концѣ концовъ всецѣло зависѣлъ отъ своихъ членовъ. Такъ какъ для дѣятельности конгресса требовалось присутствіе делегатовъ по крайней мѣрѣ отъ 12 кантоновъ, то 12 кантоновъ могли по желанію пріостановить всякую дѣятельность союза, не посылая делегатовъ на конгрессъ или не снабжая ихъ необходимыми инструкціями, такъ какъ делегаты по старому продолжали дѣйствовать по особымъ, обязательнымъ для нихъ, инструкціямъ отъ кантоновъ.

Изъ всего предшествовавшаго краткаго изложенія основныхъ началъ устройства Швейцаріи по различнымъ актамъ въ различныя эпохи мы можемъ видѣть, что до 1848 года, когда въ строѣ этой федераціи произошла существенная коренная реформа на современныхъ новыхъ началахъ, страна эта въ политическомъ отношеніи представляла изъ себя союзъ ряда самостоятельныхъ небольшихъ государствъ, соединенныхъ главнымъ образомъ для поддержанія мира внѣшняго и внутренняго и имѣвшихъ органомъ своимъ лишь особый конгрессъ представителей отъ этихъ государствъ, подававшихъ свои голоса по указаніямъ послѣднихъ. Иногда компетенція этого конгресса нѣсколько расширялась, какъ въ 1803 г., иногда суживалась, какъ въ 1815 г., но въ общемъ основная идея федераціи была все та же. Конгрессъ, соединяя кантоны, имѣлъ цѣлью охрану безопасности и спокойствія ихъ, и кантоны, сохраняя за собой послѣднее слово въ рѣшеніи вопросовъ, ихъ касавшихся, сами приводили въ исполненіе рѣшенія конгресса. Непосредственной политической связи всего швейцарскаго народа въ одно цѣлое здѣсь не было за исключеніемъ короткаго промежутка времени—дѣйствія конституціи Гельветической республики 1798 года, превратившей временно Швейцарію въ унитарное государство. Но, неимѣвшая корней въ историческомъ развитіи Швейцаріи, эта конституція не могла быть долговѣчной и мелькнула, какъ эпизодъ, рѣзкимъ диссонансомъ въ развитіи политической жизни Швейцарскаго союза. Въ новое время, уже на новыхъ началахъ, создалось

нынѣшнее устройство Швейцаріи. Оно будетъ нами разсмотрѣно впослѣдствіи, при изученіи федерацій новаго времени. Если мы и коснулись теперь же въ изслѣдованіи политическихъ формъ Швейцаріи временъ сравнительно уже новыхъ, то лишь потому, что до 1848 года эти формы стоятъ въ извѣстной, болѣе или менѣе тѣсной, преемственной связи другъ съ другомъ и въ сущности выражаютъ одну и ту же общую тенденцію и легче могутъ быть понимаемы при обозрѣніи ихъ совмѣстно. Иное дѣло развитіе этой страны послѣ 1848 года. Здѣсь уже нельзя говорить о средневѣковыхъ началахъ и завѣтахъ, здѣсь вѣетъ новымъ духомъ, а потому мы и вернемся къ Швейцарскому устройству въ его новѣйшей формаціи впослѣдствіи[1]).

Нидерланды, подобно Швейцаріи, также первоначально входили въ составъ Священной Римской Имперіи Германскаго народа. Ихъ положеніе въ имперіи было опредѣленно установлено на Аугсбургскомъ рейхстагѣ 1542 года. Ихъ представители имѣли право голоса въ имперскомъ рейхстагѣ, 17 провинцій ихъ, какъ германскихъ, такъ и романскихъ, входили въ особый округъ имперіи — Бургундскій округъ. Они обязаны были нести извѣстныя повинности въ отношеніи имперіи и стояли подъ ея защитой. Въ такомъ положеніи они юридически находились вплоть до Вестфальскаго мира 1648 года, признавшаго ихъ полную независимость отъ имперіи, также какъ это было сдѣлано тогда и въ отношеніи Швейцаріи. Но фактически они очень мало принимали участія въ жизни имперіи и въ послѣднее время, предшествовавшее Вестфальскому миру, были ей совершенно чужды.

Въ эпоху реформаціи населеніе Нидерландскихъ провинцій, возмущенное жестокими религіозными пре-

[1]) Относительно швейцарскаго государственнаго права и его исторіи лучшими работами являются: *Bluntschli.* Geschichte des schweizerischen Bundesrechts. 2 Ausgabe. 2 B-de, Stuttgart 1875, *Blumer.* Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes. 3 Aufl. Herausg. von *Morel.* Bd. I, Basel 1891, *Orelli.* Das Staatsrecht des schweizerischen Eidgenossenschaft. Handbuch des oeffentl. Rechts Marquardsen'a Bd. IV, Halbb. I, Abth. 2., *Dubs.* Das oeffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft. 2 B-de, Zürich 1877—8.

слѣдованіями своего Landesherr'a, испанскаго короля Филиппа II, возстало противъ испанцевъ, изгнало испанскія войска и чиновниковъ, и въ 1576 году 10 бельгійскихъ провинцій и 7 голландскихъ заключили между собой договоръ (т. н. Гентское соглашеніе) о взаимной защитѣ и поддержкѣ другъ друга въ борьбѣ противъ испанцевъ, объединившись вокругъ энергичной личности намѣстника Нидерландовъ, принца Вильгельма Оранскаго. Цѣлью этого соглашенія было: „изгнаніе изъ страны испанцевъ и другихъ иностранцевъ, которые стремятся присвоить себѣ богатства страны и поработить ея жителей“. Было рѣшено для осуществленія этой цѣли образовать собраніе генеральныхъ штатовъ, т. е. конгрессъ представителей отъ всѣхъ провинцій, и высшую административную и военную власть вручить Вильгельму Оранскому. Но отпаденія отъ Испаніи пока провозглашено еще не было. Сражались еще долгое время только противъ Испанцевъ, но не противъ короля, раздѣляя, по словамъ Вестеркампа, извѣстное англійское положеніе, что король не можетъ дѣлать зла (The King can do no wrong[1]).

Разница въ языкѣ, религіи и нравахъ между бельгійцами и голландцами была такъ велика, что долго союзъ между ними не могъ сохраняться, какъ и впослѣдствіи соединеніе ихъ державами на вѣнскомъ конгрессѣ 1815 года въ одно государство, разрушенное въ 1830 году.

Бельгійцы скоро примирились съ королемъ и вернулись къ подчиненію ему. Голландскія же провинціи еще въ 1579 году составили между собой особый союзъ, названный Утрехтской уніей. Послѣ провозглашенія независимости отъ Испаніи въ 1581 году, этотъ актъ сдѣлался основнымъ закономъ страны и оставался имъ до уничтоженія Нидерландскаго союза въ эпоху великой французской революціи. Конечно актъ этотъ, выработанный для цѣлей временныхъ и спеціальныхъ, для цѣлей, главнымъ образомъ, совмѣстной борьбы противъ испанскаго владычества и взаимной помощи, не могъ во многомъ быть достаточнымъ для регулиро-

---

[1]) *Westerkamp*. Н. с., стр. 52, пр. 9.

ванія постоянной дѣятельности союза. Источниками союзнаго права поэтому кромѣ него служатъ еще постановленія генеральныхъ штатовъ, главнымъ образомъ ихъ инструкціи государственному совѣту союза, затѣмъ рядъ прецедентовъ и обычное право.

Союзъ семи голландскихъ провинцій не сразу пріобрѣлъ полную внѣшнюю независимость. Въ борьбѣ противъ Испаніи онъ долженъ былъ обращаться къ поддержкѣ сильныхъ державъ, сперва къ помощи Франціи, затѣмъ — Англіи. Сначала управлялъ имъ герцогъ Анжуйскій, братъ французскаго короля Генриха III, затѣмъ англійскій графъ Лейчестеръ, но правленіе обоихъ было для Нидерландовъ очень тягостно и имъ удалось послѣдовательно избавиться отъ обоихъ правителей. Ловкій министръ (ратспенсіонеръ) Ольденъ Барневельдъ устроилъ наконецъ въ 1609 году миръ съ Испаніей, и съ того времени Нидерланды получаютъ независимость.

Устройство новообразовавшейся федераціи въ существенныхъ чертахъ было слѣдующее. Отдѣльныя провинціи Соединенныхъ Нидерландовъ были поставлены въ отношеніи союза, ихъ объединявшаго, очень самостоятельно. Правда, союзу исключительно принадлежало право войны и мира и распоряженіе арміей и флотомъ, а также разрѣшеніе споровъ между провинціями, но уже въ правѣ посольства и заключенія международныхъ договоровъ провинціи конкуррировали съ союзомъ.

Союзъ въ своихъ средствахъ и исполненіи своихъ распоряженій всецѣло зависѣлъ отъ провинцій. Распоряженія его касались провинцій, а не ихъ гражданъ. Войско составлялось изъ военныхъ контингентовъ провинцій, финансовыя средства союза получались путемъ взносовъ отъ провинцій, сообразно ихъ величинѣ и населенности[1]). Голландская провинція поэтому, какъ значительно превосходившая своими раз-

---

[1]) *Le Fur und Posener*. H. c., т. I, стр. 58. „Die Republik ist immer in Abhängigkeit von dem Belieben der Einzelstaaten, was die Mittel anlangt zum Unterhalte der Bundeseinrichtungen und zur Durchführung der Bundesgesetze. Ср. однако *Westerkamp*. H. c., стр. 120, гдѣ онъ указываетъ, что въ извѣстныхъ случаяхъ союзъ имѣлъ право налагать

мѣрами и населенностью всѣ другія, вносила весьма значительныя суммы, другія же—меньшія. Въ виду же того, что въ рѣшеніи дѣлъ на союзномъ конгрессѣ всѣ провинціи имѣли одинаковый голосъ, Голландская провинція, не желая, чтобы другія провинціи распоряжались ея средствами, рѣшеніе относительно ихъ оставила за собой, что конечно для союза было очень неудобно.

Союзными органами являлись конгрессъ, называвшійся генеральными штатами, государственный совѣтъ, штатгальтеръ и нѣсколько правительственныхъ коллегій и лицъ.

Генеральные штаты, главный распорядительный органъ союза, состояли изъ представителей провинцій, голосовавшихъ, какъ и Boten швейцарскаго Tagsatzung'а, по особымъ инструкціямъ отъ своихъ провинцій. Каждая провинція имѣла лишь одинъ голосъ. Въ компетенцію генеральныхъ штатовъ входили всѣ дѣла, не предоставленныя спеціально какимъ-либо другимъ органамъ. Съ 1593 года они становятся постояннымъ учрежденіемъ. Предсѣдательство мѣнялось между представителями разныхъ провинцій понедѣльно. Дѣла рѣшались простымъ большинствомъ голосовъ. Лишь въ особо важныхъ вопросахъ, каковы война, миръ, принятіе новыхъ членовъ въ союзъ, измѣненіе союзнаго устройства, установленіе податей, требовалось единогласіе. Второй органъ союза государственный совѣтъ слагался изъ правителей провинцій (штатгальтеровъ) и 12 членовъ, обычно юристовъ, назначавшихся провинціями въ различномъ числѣ соотвѣтственно значенію провинцій и ихъ участію въ расходахъ союза. Здѣсь, слѣдовательно, число голосовъ у провинцій было неодинаково, какъ въ конгрессѣ, но члены этого совѣта не только не были связаны обязательными инструкціями отъ своихъ провинцій, но даже обязаны были при вступленіи въ отправленіе своихъ обязанностей давать клятву не приносить въ жертву провинціальнымъ интересамъ интересы всего союза. Со-

---

на гражданъ какъ прямые, такъ и косвенные налоги. Право это на практикѣ впрочемъ не осуществлялось. Союзъ существовалъ на взносы своихъ членовъ.

вѣтъ являлся высшей правительственной властью союза. Онъ имѣлъ право созывать штаты, вести сношенія съ иностранными государствами, надзирать за управленіемъ союзными дѣлами и руководить имъ, разрѣшать споры между членами союза. Но постепенно его компетенція ограничилась дѣлами военными и финансовыми; и въ другихъ отношеніяхъ на первый планъ выступила должность штатгальтера союза.

Первоначально штатгальтеръ былъ намѣстникомъ испанскаго короля. Затѣмъ эта должность явилась какъ провинціальная. Каждая изъ соединенныхъ провинцій имѣла своего штатгальтера (губернатора). Но въ виду большого значенія Голландіи въ составѣ союза штатгальтеръ голландскій сталъ штатгальтеромъ всего союза, и рядъ даровитыхъ штатгальтеровъ, главнымъ образомъ изъ Оранскаго дома, сдѣлалъ эту должность одной изъ главнѣйшихъ въ союзѣ. Обыкновенно штатгальтеръ представлялъ союзъ въ его сношеніяхъ съ иностранными государствами и обыкновенно онъ облекался также званіемъ генералъ-капитана, т. е. главы арміи, и генералъ-адмирала флота. При Вильгельмѣ III (1689—1702) должность штатгальтера стала даже наслѣдственной, но такъ какъ онъ умеръ бездѣтнымъ, то опять вернулись къ выборному началу.

Послѣ штатгальтера видное мѣсто занимала другая союзная должность ратспенсіонера или генералъ-адвоката Соединенныхъ Нидерландовъ. Новые писатели сравниваютъ его иногда съ первымъ министромъ въ современныхъ государствахъ. Его роль была поддерживать права провинцій на генеральныхъ штатахъ. Должность эта въ сущности также была провинціальной, но ратспенсіонеръ Голландіи сталъ, также какъ и штатгальтеръ, ратспенсіонеромъ всего союза и пріобрѣлъ особенно вліяніе на дѣла международныя. Иногда энергичные ратспенсіонеры, какъ Ольденъ Барневельдъ или Де-Виттъ, пріобрѣтали громадное вліяніе и становились на первое мѣсто среди союзныхъ органовъ [1]).

---

[1]) Де-Лавеле говоритъ, что во время своего почти двадцатилѣтняго нахожденія въ должности ратспенсіонера (1653—1672) Де-Виттъ

Кромѣ того, въ союзѣ существовали еще должности генералъ-капитана и генералъ-адмирала, которыя, хотя часто совмѣщались съ должностью штатгальтера, но могли быть вручаемы и отдѣльнымъ лицамъ. Дѣлами финансовыми и военными подъ надзоромъ штатовъ и высшихъ должностныхъ лицъ союза завѣдывали особыя коллегіи (ихъ было довольно много, для завѣдыванія, напримѣръ, дѣлами флота существовало цѣлыхъ пять коллегій).

Очевидно изъ всего вышеизложеннаго, что говорить о союзномъ государствѣ примѣнительно къ Соединеннымъ Нидерландамъ не приходится. Хотя члены этого союза и носили названіе провинцій, въ дѣйствительности они сохраняли вполнѣ свой суверенитетъ, являясь небольшими государствами, соединенными въ постоянный организованный союзъ, и стремленіе отдѣльныхъ провинцій по возможности въ полной неприкосновенности сохранить свою самостоятельность въ отношеніи властей союза мѣшало болѣе тѣсному объединенію. Въ своей внутренней жизни отдѣльныя провинціи продолжали все время существованія союза оставаться вполнѣ независимыми, и общее федеральное управленіе и его органы носили черты именно общаго соглашенія и совмѣстными силами приведенія въ исполненіе извѣстныхъ общеполезныхъ предпріятій, а не характеръ единаго правительства, объединяющаго въ одно цѣлое извѣстный народъ въ границахъ опредѣленной территоріи[1]).

Разсматривая три федераціи средневѣковой эпохи: Германскую имперію, Швейцарію и Нидерланды, мы замѣчаемъ, что, при всемъ сходствѣ этихъ образованій

являлся настоящимъ сувереномъ, вродѣ того какъ Периклъ въ Аѳинахъ. (Цит. по Le Fur, фр. изд., стр. 76, пр. 2).

[1]) О Нидерландахъ, кромѣ указ. соч. *Westerkamp'a* и *Le Fur und Posener'a*, см. *Wicquefort*. Histoire des Provinces-Unies des Pays-Bas, 1861—74., *De Laveleye*. La forme du gouvernement dans la République des Provinces-Unies въ Revue des Deux-Mondes 1874, т. 112., *v-Treitschke*. Die Republik der Vereinigten Niederlande. Preussische Jahrbücher, Bd. XXIV. Berlin 1869, стр. 70 и сл. Нѣкоторыя свѣдѣнія можно найдти въ работѣ *Hartog'a*. Das Staatsrecht des Königreichs der Niederlande. Handbuch Marquardsen'a. Bb. IV, Halbb. 1, Abth. 4, Einleitung.

въ рядѣ отдѣльныхъ чертъ ихъ организаціи, Германская Имперія рѣзко отличается отъ двухъ другихъ федерацій прежде всего и главнымъ образомъ отсутствіемъ суверенитета у ея членовъ. Если Landeshoheit нѣмецкихъ князей и вольныхъ городовъ и можно понимать, какъ власть государственнаго характера, и она несомнѣнно таковой являлась въ существеннѣйшихъ своихъ чертахъ, то, какъ власть зависимая отъ высшей воли союза имперскаго, каковому юридически она была подчинена, она можетъ быть опредѣляема только властью несуверенною. Охватываемая единой верховной волей, которой подвластны были воли другихъ входившихъ въ нее союзовъ, Германская Имперія была государствомъ. Но въ государствѣ этомъ федеративные элементы шли настолько далеко, такъ сильно были развиты, что за немногими исключеніями, не измѣнявшими общаго типа этого образованія, верховная государственная воля непосредственно не простиралась на населеніе и территорію союзовъ, изъ каковыхъ оно слагалось. Здѣсь не было органическаго единства власти и народа въ предѣлахъ государственной территоріи, почему многіе писатели и отказываются признать эту федерацію союзнымъ государствомъ. Но отказать ей въ характерѣ государства нельзя, ибо главный признакъ государственнаго союза единая высшая самостоятельная власть, объединяющая извѣстное населеніе въ опредѣленныхъ предѣлахъ въ отдѣльную политическую единицу и независящая въ своемъ бытіи отъ входящихъ въ составъ ея членовъ, здѣсь безспорно была, хотя и слабо проявляла себя фактически.

Иное дѣло два другіе союза—Швейцарія и Нидерланды. Возникнувъ путемъ соглашенія кантоновъ и провинцій, федераціи эти все время стремились сохранить характеръ союза, хотя организованнаго, длящагося и даже въ принципѣ вѣчнаго, но въ концѣ концовъ по самой своей идеѣ основаннаго на доброй волѣ соединенныхъ въ одно цѣлое членовъ ихъ, суверенныхъ государствъ.

Союзные органы разсматривались какъ общіе органы соединенныхъ государствъ. Самое названіе этихъ федерацій Швейцарскій союзъ и Соединенные Нидер-

ланды указываетъ на тенденцію подчеркнуть самостоятельность и независимость частей. Правда, и здѣсь, какъ мы видѣли изъ предшествовавшаго изложенія, можно въ организаціи данныхъ союзныхъ образованій встрѣтить кое-гдѣ исключенія изъ этой общей тенденціи, но они, какъ и всякія исключенія вообще, только подтверждаютъ то основное общее правило, которое являлось руководящимъ началомъ въ этихъ федераціяхъ, именно дѣйствіе союзной власти непосредственно лишь въ отношеніи соединенныхъ государствъ, а не ихъ гражданъ. Здѣсь не было основного начала, необходимаго для понятія государства: наличности самостоятельной высшей власти, объединяющей извѣстный народъ въ единое политическое цѣлое. Подчиненіе соединенныхъ государствъ федеральнымъ органамъ въ отдѣльныхъ случаяхъ могло быть здѣсь пожалуй даже бóльшее, чѣмъ въ Германской имперіи, но тогда какъ тамъ союзная власть, хотя и съ ограниченными юридически и еще болѣе слабыми на практикѣ полномочіями, все же являлась самостоятельной съ правовой точки зрѣнія властью, здѣсь она всецѣло основывалась на волѣ членовъ союза. Созданная ими и черпавшая юридически свое основаніе лишь въ ихъ соглашеніи, она и продолжала все время оставаться по своей природѣ органомъ совмѣстнаго дѣйствія соединенныхъ государствъ. Въ Швейцаріи наиболѣе важные вопросы, какъ знаемъ, передавались ad referendum въ кантоны для окончательнаго ихъ разрѣшенія, въ Нидерландахъ для изданія союзныхъ законовъ и установленія налоговъ требовалось единогласное рѣшеніе депутатовъ всѣхъ провинцій; депутаты на конгрессахъ въ обѣихъ федераціяхъ связаны были точными инструкціями отъ посылавшихъ ихъ государствъ, и если иногда и допускалось рѣшеніе по большинству голосовъ и устанавлялась вѣчность этихъ союзовъ, то все таки въ концѣ концовъ все это въ послѣднемъ итогѣ опиралось на суверенитетъ отдѣльныхъ государствъ. Обязавшись поступать такъ, а не иначе, они связали себя и не могли отступить отъ даннаго соглашенія, коль скоро другіе члены союза добросовѣстно его соблюдали. Но единогласное рѣшеніе членовъ прекратить союзъ здѣсь юридически являлось бы вполнѣ правильнымъ и естественнымъ.

В. Новое время.

Обращаясь къ новому времени, мы и здѣсь будемъ имѣть въ виду лишь федерацiи, т. е. соединенiя нѣсколькихъ государствъ въ длительное союзное образованiе, оставляя въ сторонѣ такъ называемыя унiи, союзы двухъ государствъ. Для нашей цѣли—уясненiя юридической природы и основныхъ характерныхъ чертъ союзнаго государства—важно главнымъ образомъ установить существенныя начала, позволяющiя опредѣленно отграничить сложное государство отъ длящагося союза государствъ, съ одной стороны, и унитарнаго децентрализованнаго государства, съ другой. Начала эти особенно ярко выступаютъ въ новыхъ федерацiяхъ, каковы, главнымъ образомъ, Сѣверо-Американскiе Соединенные Штаты, Швейцарская республика и Германская имперiя. Разсмотрѣнiе главныхъ чертъ организацiи этихъ федерацiй, примѣнительно къ которымъ обычно въ теорiи и развивается ученiе о союзномъ государствѣ, крайне важно для правильнаго его пониманiя. Но, кромѣ того, не должны быть, думается намъ, оставляемы безъ вниманiя и другiя федерацiи, которыя очень часто упускаются изъ виду при теоретическихъ воззрѣнiяхъ на природу союзнаго государства, хотя, съ другой стороны, обыкновенно причисляются и, какъ намъ кажется, вполнѣ справедливо также къ союзнымъ государствамъ.

Таковы американскiя союзныя образованiя: Мексика, Венецуэла, Аргентина и Бразилiя. На нихъ мы также вкратцѣ остановимся послѣ обозрѣнiя первыхъ, наиболѣе важныхъ, федерацiй. Для выведенiя общихъ теоретическихъ опредѣленiй необходимо привлекать къ разсмотрѣнiю возможно полно кругъ явленiй, охватываемыхъ ими. Теорiя союзнаго государства страдаетъ у многихъ писателей именно тѣмъ дефектомъ, что они строятъ ее, исходя лишь изъ какого-либо одного примѣра. Подобно тому, какъ напримѣръ одно время знаменитый нѣмецкiй ученый Рудольфъ фонъ-Гнейстъ, изучая англiйское мѣстное управленiе, открывъ континентальной Европѣ Англiю административную, какъ Монтескье открылъ ей Англiю по-

литическую, развилъ затѣмъ свою общую теорію о самоуправленіи, исходя лишь изъ одного примѣра его, англійскаго вида самоуправленія, такъ и въ ученіи о союзномъ государствѣ нерѣдко только одинъ видъ этого государства, и именно Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты, служилъ для писателей основой для построенія ихъ научныхъ теорій въ этомъ отношеніи. Теоріи Токвилля и Вайца и въ новое время теорія Генеля и нѣкоторыхъ, примыкающихъ къ нему, европейскихъ и американскихъ писателей носятъ на себѣ явные слѣды такого метода. Также неоднократно указывалось въ литературѣ, что и своеобразная теорія союзнаго государства страсбургскаго патріарха нѣмецкаго государствовѣдѣнія Лабанда, построенная главнымъ образомъ примѣнительно къ объясненію юридической природы Германской имперіи, во многихъ основныхъ ея пунктахъ не можетъ быть примѣнена къ другимъ федеральнымъ современнымъ образованіямъ и прежде всего къ Соединеннымъ Штатамъ Сѣверной Америки, гдѣ союзная власть всегда почти непосредственно, при помощи своихъ органовъ и средствъ, въ предѣлахъ своей компетенціи простирается на гражданъ всѣхъ штатовъ. Если многіе новые писатели и взглянули на дѣло нѣсколько шире, привлекая уже обычно къ разсмотрѣнію три главныя федераціи новаго времени, то по большей части второстепенныя федераціи остаются попрежнему или вовсе безъ изученія, или упоминаются лишь вскользь. А между тѣмъ, какъ увидимъ, изученіе ихъ много помогаетъ выясненію ряда запутанныхъ спорныхъ вопросовъ въ теоріи союзнаго государства.

Останавливаясь съ одной стороны на этихъ второстепеннаго значенія федераціяхъ, мы съ другой стороны исключаемъ изъ разсмотрѣнія такія союзныя образованія, какъ Канада и Австралія. Дѣлаемъ это мы въ силу тѣхъ соображеній, что твердо убѣждены, что эти образованія съ юридической точки зрѣнія не являются государствами. Въ нихъ, правда, много сходства съ организаціей союзныхъ государствъ, и при изученіи положительнаго права послѣднихъ для лучшаго его освѣщенія полезно привлекать къ обозрѣнію и ихъ

устройство. Но для нашей цѣли—уясненія отличительныхъ чертъ союзныхъ государствъ, государствъ, составленныхъ изъ государствъ — обозрѣніе данныхъ союзовъ излишне, ибо ни цѣлое, ни части въ нихъ не являются государствами. Эти федеративныя образованія обладаютъ очень большой автономіей въ отношеніи Англіи, но въ концѣ концовъ главой ихъ является англійскій парламентъ, отъ котораго юридически и ведутъ свое бытіе, такъ называемыя, конституціи этихъ союзовъ. Они—колоніи Англіи. Ихъ самостоятельность такъ велика, что нѣкоторые ученые полагаютъ, что превращеніе ихъ въ самостоятельныя государства путемъ отпаденія отъ Англіи, какъ это было въ восемнадцатомъ вѣкѣ съ Сѣверо-Американскими Соединенными Штатами, или обращеніе въ несуверенныя государства, связанныя съ Англіей федеративными узами, и образованіе такимъ образомъ изъ Англіи союзнаго государства являются только вопросомъ времени. Но пока въ настоящее время о союзномъ государствѣ примѣнительно къ англійскимъ автономнымъ колоніямъ съ юридической точки зрѣнія говорить нельзя[1]).

[1]) Ср. *Jenkyns.* British rule and jurisdiction beyond the seas. Oxford 1902, стр. 10. „The legislative supremacy of Parliament over the whole of the British dominions is complete and undoubted in law, though for constitutional or practical reasons, Parliament abstains from exercising that supreme legislative power", также Bryce. Studies in history and jurisprudence. Oxford, 1901, Vol. I, стр. 525, 551. *Дайси.* Основы государственнаго права Англіи, рус. пер. М. 1905, гл. III, стр. 154 и сл., также *Jellinek.* Staatenverbindungen, стр. 65 и *Hatschek.* Allg. Staatsrecht, ч. III, стр. 29—39 и Englisches Staatsrecht, Bd. I, стр. 203 и сл. Handbuch Marquardsen'а Bd. IV, Hlbb. II, Abth 4. Стремленіе *бар. С. Корфа* въ его статьѣ „Федерализмъ" (Спб. 1908, стр. 81 и сл.) и работѣ „Государственный строй Канады" (Журналъ „Вопросы права" за 1911 г., кн. V, стр. 30—103, см. особ. стр. 82 и сл. Вышла также и отдѣльнымъ оттискомъ.) доказать, что автономныя англійскія колоніи являются государствами, покоится, съ одной стороны, на нѣкоторомъ смѣшеніи юридической и политической точекъ зрѣнія, а съ другой, на явной натяжкѣ въ нѣкоторыхъ пунктахъ, напримѣръ въ конструкціи понятія „канадскаго монарха", каковаго конечно не существуетъ.

Почти къ одинаковымъ выводамъ, что и бар. Корфъ, приходитъ англійскій юристъ *Salmond* въ книгѣ Jurisprudence or the theory of the law. London 1910, стр. 114 и сл., различающій два вида сложныхъ государствъ (composite states): государство федеральное—federal state

Стремленіе англійскихъ колоній въ Сѣверной Америкѣ объединиться въ союзъ появляется еще раньше ихъ отпаденія отъ Англіи. Въ 1754 году въ г. Албани собрался конгрессъ представителей колоній для обсужденія мѣръ защиты противъ сосѣдей: французовъ и краснокожихъ. На этомъ конгрессѣ знаменитый американскій ученый Франклинъ представилъ первый проэктъ федераціи между колоніями „Соображенія о необходимости федеральной уніи“, который, по мнѣнію

и государство имперіалистическое—imperial state. Различіе между ними онъ видитъ въ томъ, что въ первомъ всѣ государства-члены принимаютъ участіе въ образованіи верховнаго правительства, во второмъ же правительство одного государства, одной части сложнаго государства, является верховнымъ правительствомъ цѣлаго. Англія, по этому взгляду, есть сложное государство, Канада и Австралія—государства полусуверенныя, подчиненныя Англіи, но сами, въ свою очередь, составленныя изъ государствъ, федеральныя государства, входящія какъ части въ имперіалистическое сложное англійское государство. Въ такомъ построеніи нѣтъ юридическаго фундамента. Опредѣляя сущность государства по задачамъ, которыя оно преслѣдуетъ, Салмондъ приходитъ къ заключенію, что государствомъ можетъ быть названъ всякій союзъ, имѣющій особую организацію съ законодательными, исполнительными и судебными органами для цѣлей поддержанія мира и правосудія. Такое широкое пониманіе государства даетъ конечно возможность не только Канаду, но и провинціи ея признать государствами. Но мы сомнѣваемся, чтобы это пониманіе было удачнымъ юридическимъ конструированіемъ жизненныхъ отношеній. Сколько новыхъ, нынѣ невѣдомыхъ, государствъ можетъ и должно появиться на основѣ таковой конструкціи! Едва ли также можно сближать Англію, какъ это дѣлаетъ бар. Корфъ, съ вассальными государствами. Въ послѣднихъ источникомъ власти несуверенныхъ вассальныхъ государствъ, подчиненныхъ государству сюзерену, являются все же въ конечномъ итогѣ сами эти государства; въ Англіи же, къ какимъ бы тонкостямъ не прибѣгать при толкованіи различныхъ ея законодательныхъ актовъ, несомнѣннымъ остается одно: источникомъ власти для всей англійской державы является юридически парламентъ и только онъ. Имперіалистическое государство Салмонда съ правовой точки зрѣнія иначе понимаемо быть не можетъ, какъ государство унитарное. Если не принимать несостоятельнаго, съ нашей точки зрѣнія, понятія полусуверенитета англійскихъ колоній, понятія въ общемъ чуждаго общей тенденціи развитія англійскаго государствовѣдѣнія—его построеніе рушится. Утверждая законы колоніальныхъ парламентовъ, король англійскій дѣйствуетъ всегда какъ органъ всего государства, а не какъ колоніальный лишь властитель. Судебный же комитетъ англійскаго тайнаго совѣта, разрѣшая въ послѣдней инстанціи рядъ дѣлъ, возникающихъ въ колоніяхъ

проф. М. Ковалевскаго, оказалъ существенное вліяніе на послѣдующія попытки въ этомъ родѣ [1]).

Проэктъ этотъ установлялъ постоянный организованный союзъ между американскими колоніями. Во главѣ этого союза должны были стоять назначаемый англійскимъ королемъ президентъ и конгрессъ изъ депутатовъ отъ колоній, избираемыхъ законодательными собраніями ихъ въ разномъ числѣ отъ 2 до 7, сообразно съ величиной и населенностью отдѣльныхъ колоній. Конгрессъ долженъ былъ завѣдывать главнымъ образомъ внѣшними сношеніями съ сосѣдями и военнымъ дѣломъ союза. Но онъ могъ устанавливать таможенные сборы и имѣлъ свою особую казну. Въ общемъ проэктировался все же только союзъ между колоніями, а не болѣе тѣсное ихъ сліяніе, что видно особенно изъ того, что губернаторы отдѣльныхъ колоній могли налагать абсолютное вето на рѣшенія конгресса и тѣмъ парализовать его дѣятельность. Проэктъ Франклина не получилъ осуществленія, и первое федеративное устройство Сѣверо-Американскихъ колоній появляется лишь тогда, когда, послѣ провозглашенія въ 1776 году независимости отъ Англіи, колоніи эти превратились въ самостоятельныя государства, штаты (State - государство). Правда, еще раньше состоялся рядъ конгрессовъ колоній: въ Нью-Іоркѣ въ 1765 году, въ Филадельфіи въ 1774 году, на которомъ между колоніями былъ заключенъ формальный союзъ для совмѣстной борьбы съ Англіей и провозглашена „Декларація правъ человѣка“, и тамъ же въ 1775 году, такъ называемый, „континентальный“ конгрессъ, снарядившій войско и назначившій Вашингтона главнокомандую-

---

непосредственно имѣетъ отношеніе къ жителямъ сихъ послѣднихъ. Вообще, попытки образовать изъ Англіи сложное государство въ юридической теоріи раньше, чѣмъ оно образовалось въ жизни, кажутся намъ неудачными. И намъ думается, что правы здѣсь такіе писатели, какъ Дайси и Брайсъ, Еллинекъ и Гачекъ, а не Салмондъ и нѣсколько въ большинствѣ случаевъ колоніальныхъ писателей, отстаивающихъ въ англійской литературѣ государственность колоній, и въ нашей литературѣ слѣдующій за ними въ этомъ отношеніи бар. Корфъ.

[1]) *М. Ковалевскій.* Ук. на стр. 41, пр. 1 статья о Соед.-Штатахъ, стр. 289.

щимъ, но только въ 1778 году этимъ послѣднимъ конгрессомъ были выработаны „Артикулы (статьи) конфедераціи и вѣчнаго союза“, предложенные на окончательное одобреніе отдѣльныхъ штатовъ и принятые всѣми тринадцатью штатами къ 1781 году.

Федеральное устройство, установленное этими статьями, всецѣло опиралось на признаніе независимости и суверенитета штатовъ, соединившихся въ союзъ.

Во второй статьѣ подчеркивалось, что каждый штатъ сохраняетъ свой суверенитетъ, свободу и независимость. „Самой близкой по типу къ американской конфедераціи, говоритъ пр. М. Ковалевскій по поводу этого устройства, надо признать республику Соединенныхъ Нидерландовъ“ [1]).

И самое названіе — Соединенные Штаты, и конгрессъ штатовъ, и общая идея союза заставляютъ дѣйствительно предполагать, что при выработкѣ проэкта статей конфедераціи [2]) имѣлось въ виду устройство Соединенныхъ Нидерландовъ, въ то время, наряду съ Англіей, считавшихся наиболѣе могущественнымъ и прогрессивнымъ политическимъ образованіемъ стараго свѣта и при томъ федеративнаго характера. Въ компетенцію союзной власти входили прежде всего внѣшнія сношенія: война, миръ, заключеніе союзовъ. Затѣмъ распоряженіе военными силами союза — арміей и флотомъ. Права взиманія какихъ-либо налоговъ союзъ не имѣлъ и финансы его составлялись путемъ взносовъ отъ отдѣльныхъ штатовъ, исчислявшихся пропорціонально цѣнности застроенныхъ земельныхъ участковъ въ каждомъ штатѣ. Союзъ могъ, однако, дѣлать займы и въ сферѣ внутренняго управленія въ его компетенцію входили: установленіе монетной системы, единицъ мѣры и вѣса, регулированіе торговли между штатами и почтовое дѣло.

Онъ наконецъ имѣлъ право разрѣшать различныя разногласія между штатами при посредствѣ устанавливаемыхъ при его содѣйствіи третейскихъ судовъ.

---

[1]) *М. Ковалевскій.* Ук. статья, стр. 305.

[2]) Въ выработкѣ его наибольшее участіе принималъ депутатъ отъ Пенсильваніи Диккенсъ.

Но, наряду съ союзной властью, и власти отдѣльныхъ штатовъ могли въ принципѣ и имѣть сношенія съ иностранными государствами, и содержать армію, и даже вести самостоятельно войну. Статьи конфедераціи постановляли лишь (ст. VI), чтобы штаты не дѣлали этого безъ согласія союза. Союзная власть отправлялась Соединенными Штатами, собранными на конгрессъ (United States in Congress assembled). Конгрессъ этотъ долженъ былъ собираться каждый годъ въ ноябрѣ мѣсяцѣ. На него отдѣльные штаты посылали своихъ делегатовъ, которыхъ могли назначать въ разномъ числѣ отъ 2 до 7 и которыхъ могли во всякое время отозвать и замѣнить другими. Каждый штатъ при этомъ имѣлъ только одинъ голосъ при рѣшеніи дѣлъ. Этимъ статьи конфедераціи также напоминаютъ устройство союза Соединенныхъ Нидерландовъ. Обыкновенно дѣла рѣшались большинствомъ голосовъ, но наиболѣе важные вопросы, каковы война, миръ, заключеніе договоровъ, принятіе въ союзъ новыхъ членовъ, требовали согласія представителей не менѣе чѣмъ девяти штатовъ изъ тринадцати. Для измѣненія же союзнаго устройства требовалось единогласіе. Конгрессъ долженъ былъ выработать проэктъ измѣненія и этотъ проэктъ долженъ былъ быть принятъ законодательными собраніями всѣхъ штатовъ. Во время прекращенія занятій конгресса его замѣнялъ особый „комитетъ штатовъ" (Committee of States), гдѣ всѣ штаты должны были имѣть лишь по одному представителю. Конгрессъ одного изъ своихъ членовъ назначалъ предсѣдателемъ этого комитета. Комитетъ же являлся главнымъ исполнительнымъ органомъ союза, хотя конгрессъ могъ (ст. IX) назначать и другіе комитеты и лицъ, какіе окажутся необходимыми для веденія общихъ дѣлъ подъ руководствомъ Соединенныхъ Штатовъ. Итакъ, здѣсь не было ни понятія о единой націи, единомъ американскомъ народѣ, ни собственныхъ средствъ у союза, и въ своей дѣятельности онъ всецѣло зависѣлъ отъ своихъ членовъ. Не было здѣсь и намека на раздѣленіе властей—идею, столь рѣзко проведенную впослѣдствіи въ позднѣйшемъ устройствѣ Сѣверо-Американской федераціи. Вся союзная власть сосредоточи-

валась въ рукахъ съѣзда представителей отъ государствъ-штатовъ, послѣднее рѣшеніе принадлежало штатамъ, и по ихъ порученію конгрессъ отправлялъ рядъ функцій общей дѣятельности, иногда дѣйствуя чрезъ особый комитетъ государствъ.

Особой судебной власти у союза также не было. Вообще это устройство носило на себѣ всѣ черты соглашенія между независимыми государствами по поводу совмѣстной дѣятельности, главнымъ образомъ для цѣлей борьбы съ Англіей [1]. Послѣ Версальскаго договора 1783 года, въ которомъ Англія признала независимость своихъ бывшихъ американскихъ колоній [2]), ихъ федеральное устройство особенно обнаружило свою неудовлетворительность. Финансовыя затрудненія союзнаго правительства и невозможность ихъ удовлетворить помимо добраго желанія штатовъ, которые туго шли на доставленіе средствъ союзу, распри и взаимное недовѣріе штатовъ легко могли повести къ полному распаденію союза [3]). Стараніями выдающихся американскихъ дѣятелей, Вашингтона, Гамильтона, Мадисона и др., наконецъ удалось побудить правительства штатовъ къ шагамъ въ дѣлѣ улучшенія союзнаго устройства, и въ 1787 году по предложенію штата Нью-Іоркъ собрался въ Филадельфіи конгрессъ, выработавшій нынѣ дѣйствующую федеральную конституцію. Эта конституція, согласно статьямъ конфедераціи 1781 года, должна была вступить въ силу не иначе какъ принятая всѣми штатами союза. Но конгрессъ постановилъ, что она должна считаться вступившей въ дѣйствіе уже тогда, когда девять штатовъ дадутъ свое согласіе [4]). Постепенно конституція была принята всѣми штатами. Послѣдними ее приняли Сѣверная Кароли-

---

[1]) Ст. III артикуловъ конфедераціи называетъ его „a firm league of friendship“—крѣпкій дружескій союзъ.

[2]) Мирный трактатъ съ Англіей перечисляетъ всѣ 13 „свободныхъ суверенныхъ и независимыхъ штатовъ“, какъ одну изъ сторонъ, заключающихъ трактатъ.

[3]) См. №№ 15—22 Федералиста.

[4]) Это было безспорно незакономѣрно. Впрочемъ конгрессъ уже и раньше вступилъ на эту почву. Ему было поручено лишь исправить и улучшить прежнее устройство, но конгрессомъ было рѣшено выра-

на и Родъ-Айлэндъ, первая въ 1789, второй въ 1790 году.

Но еще до принятія ея этими двумя штатами союзная конституція вступила въ дѣйствіе 4 марта 1789 года. Созданіе конституціи Сѣверо-Американской федераціи было несомнѣнно договорнаго характера. Отдѣльныя независимыя государства, каковыми являлись штаты при дѣйствіи статей конфедераціи 1781 года, на конгрессѣ своихъ представителей выработали актъ, опредѣляющій условія ихъ совмѣстной жизни въ единомъ федеративномъ образованіи, и актъ этотъ былъ принятъ затѣмъ каждымъ изъ этихъ государствъ въ отдѣльности. Если бы Сѣверная Каролина или Родъ-Айлэндъ не пожелали вступить въ союзъ, то на нихъ союзная конституція не могла бы быть распространена. Но, разъ принятый этими государствами, актъ 1787 года явился закономъ ихъ объединяющимъ и связывающимъ въ одно неразрывное цѣлое, какъ стоящее надъ ними начало. Въ союзной конституціи сказано, что она должна быть измѣняема путемъ особаго союзнаго законодательства, иного пути нѣтъ. Принявъ конституцію, штаты отказались отъ своего суверенитета и не могутъ по своему произволу выйдти изъ союза. Въ этомъ отношеніи слѣдуетъ согласиться съ великимъ истолкователемъ союзной конституціи Даніиломъ Вебстеромъ. Статья пятая союзной конституціи постановляетъ, что если двѣ трети членовъ обѣихъ палатъ конгресса признаютъ необходимымъ сдѣлать поправки въ конституціи, то эти поправки, выработанныя конгрессомъ, предлагаются на утвержденіе законодательныхъ собраній штатовъ или особыхъ, созываемыхъ для этой цѣли въ штатахъ, конвентовъ и считаются принятыми при согласіи на нихъ трехъ четвертей штатовъ. Этимъ путемъ обычно и измѣнялась конституція.

Но возможенъ и другой путь: требованія поправокъ могутъ исходить отъ двухъ третей законодатель-

---

ботать совершенно новую конституцію, не обращая вниманія на инструкціи делегатовъ отъ отдѣльныхъ государствъ. См. *Bryce*. Н. с., т. I, стр. 22, пр. 1.

ныхъ собраній штатовъ, и въ такомъ случаѣ поправки эти разрабатываются особо созваннымъ конвентомъ, рѣшенія каковаго опять таки должны быть приняты тремя четвертями законодательныхъ собраній штатовъ. Конституція во всей своей структурѣ рѣзко проводитъ мысль Мадисона: она отчасти федеральнаго, отчасти національнаго характера. И въ вопросѣ о ея измѣненіи эти начала также сказываются, какъ и въ рядѣ другихъ пунктовъ.

Что касается компетенціи федеральной власти, то руководящей идеей здѣсь является мысль, высказанная Токвиллемъ: правительство штатовъ есть правило, правительство союзное—исключеніе. Статья первая, отдѣлъ восьмой конституціи относитъ въ область федеральной компетенціи главнымъ образомъ международныя сношенія: войну, миръ, заключеніе трактатовъ съ иностранными державами.

Джефферсонъ какъ то назвалъ федеральное правительство „иностраннымъ департаментомъ Соединенныхъ Штатовъ". Но, кромѣ дѣлъ внѣшняго характера, союзъ имѣетъ и компетенцію внутренне-государственнаго характера и въ этомъ отношеніи, какъ правильно замѣчаетъ Брайсъ, на долю отдѣльныхъ штатовъ достались самыя многочисленныя изъ правительственныхъ функцій, а на долю союзнаго правительства самыя высокія[1]). Федеральное правительство завѣдуетъ войскомъ и флотомъ. При этомъ войско есть именно войско союза, а не слагается изъ контингентовъ отдѣльныхъ штатовъ, какъ это имѣло мѣсто въ различныхъ средневѣковыхъ федераціяхъ. Подобно войску, у федеральной власти имѣются и свои особые финансы, независимые отъ штатовъ. Она имѣетъ право непосредственнаго обложенія населенія, при чемъ установленіе таможенныхъ пошлинъ принадлежитъ исключительно ей, въ отношеніи же другихъ прямыхъ и косвенныхъ налоговъ она конкуррируетъ съ властями отдѣльныхъ штатовъ. Оговаривается только, что федеральные налоги должны быть одинаковы повсемѣстно въ предѣлахъ Соединенныхъ Штатовъ. Федеральная

---

[1]) *Bryce*. H. c., Vol. I, Part II, стр. 426.

власть можетъ также заключать займы, регулировать торговлю, какъ иностранную, такъ и въ сношеніяхъ штатовъ между собой, чеканить монету и опредѣлять ея цѣну, опредѣлять единицы мѣры и вѣса. Она устанавливаетъ условія натурализаціи, и въ сферу ея входитъ также почтовое дѣло, законодательство объ авторской собственности и привиллегіяхъ на изобрѣтенія и о конкурсномъ производствѣ. Она обязана содѣйствовать развитію наукъ, учреждать федеральные суды, подчиненные верховному федеральному суду, и наконецъ издавать всякіе законы, которые могутъ оказаться необходимыми и полезными для осуществленія вышеперечисленныхъ правъ, равно какъ и для всѣхъ вообще полномочій, предоставленныхъ конституціей правительству Соединенныхъ Штатовъ или какому-либо изъ органовъ союзнаго управленія. Вся остальная сфера внутренняго управленія отправляется отдѣльными штатами по ихъ особымъ административнымъ, уголовно-правовымъ и гражданско-правовымъ нормамъ.

Союзное правительство построено на идеѣ строгаго раздѣленія властей подъ вліяніемъ ученія Монтескье, которому такъ сильно поклонялись отцы Сѣверо-Американской союзной конституціи.

Законодательная власть осуществляется конгрессомъ изъ двухъ палатъ: сената и палаты представителей. Въ этомъ учрежденіи опять таки сказывается характеръ союза—отчасти федеральный, отчасти національный.

Сенатъ является выразителемъ федеральныхъ, палата представителей—національныхъ началъ. Устройство сената таково, что каждый штатъ независимо отъ его величины посылаетъ туда двухъ сенаторовъ. Это право по V статьѣ конституціи не можетъ быть отобрано у штатовъ помимо ихъ согласія. Сенаторы избираются на 6 лѣтъ, и сенатъ обновляется въ своемъ составѣ по третямъ, ибо каждые 2 года должна выбывать $^1/_3$ сенаторовъ, при чемъ порядокъ ихъ выбытія долженъ быть такъ опредѣленъ, чтобы заразъ не выбывали оба сенатора какого-либо штата. Сенаторы избираются законодательными собраніями штатовъ; для того, чтобы быть избраннымъ, необходимо

достигнуть 30-лѣтняго возраста и прожить не менѣе 9 лѣтъ въ Соединенныхъ Штатахъ. Но, избираемые отъ штатовъ, сенаторы тѣмъ не менѣе не связаны какими-либо инструкціями и подаютъ свои голоса вполнѣ свободно. Организація сената была заимствована изъ устройства штата Коннектикутъ, гдѣ въ то время, когда вырабатывалась федеральная конституція, одна изъ законодательныхъ палатъ выбиралась городами этого штата, другая же—народомъ. Этимъ путемъ составители конституціи желали дать нѣкоторое удовлетвореніе небольшимъ штатамъ, опасавшимся потерять всякое вліяніе на дѣла союза.

Палата представителей избирается народомъ и олицетворяетъ въ себѣ національные принципы. Члены ея выбираются на два года. Раньше одинъ депутатъ приходился на 30,000 гражданъ, въ настоящее время— на 182,000. Избирательными правами въ каждомъ штатѣ пользуются лица, имѣющія право выборовъ въ наиболѣе многолюдное законодательное собраніе штата, т. е. въ нижнюю палату.

Для пассивнаго избирательнаго права необходимо достиженіе 25-лѣтняго возраста и жительство не менѣе 7 лѣтъ въ Соединенныхъ Штатахъ. Этимъ двумъ палатамъ, въ совокупности составляющимъ конгрессъ Соединенныхъ Штатовъ, принадлежатъ въ дѣлѣ законодательства въ предѣлахъ союзной компетенціи равныя права. Только финансовые законы должны быть сперва вносимы въ нижнюю палату. Сенатъ кромѣ того имѣетъ нѣкоторыя полномочія правительственнаго характера, являясь въ этомъ отношеніи въ видѣ государственнаго совѣта. Его согласіе необходимо для заключенія международныхъ трактатовъ, а также для назначенія министровъ, дипломатическихъ агентовъ, судей федеральныхъ судовъ и нѣкоторыхъ другихъ высшихъ должностныхъ лицъ союза.

Исполнительная власть сосредоточена въ рукахъ президента Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, избираемаго на 4 года и могущаго быть переизбираемымъ, но въ силу обычая обыкновенно избираемаго не болѣе двухъ разъ. Выборы президента производятся при помощи довольно сложной процедуры.

Они двустепенны. Каждый штатъ имѣетъ право избрать столько выборщиковъ, сколько онъ посылаетъ въ конгрессъ сенаторовъ и депутатовъ, вмѣстѣ взятыхъ. На практикѣ эти выборы обратились въ прямые въ томъ смыслѣ, что выборщики обычно связываются инструкціями голосовать за извѣстнаго, заранѣе намѣченнаго избирателями, кандидата.

Въ случаѣ неполученія никѣмъ изъ кандидатовъ большинства голосовъ, окончательно рѣшаетъ выборъ палата представителей, избирая одного изъ трехъ кандидатовъ, получившихъ наибольшее число голосовъ, при чемъ въ этомъ случаѣ голоса въ палатѣ подаются по штатамъ. Вмѣстѣ съ президентомъ тѣмъ же порядкомъ избирается вице-президентъ союза съ той разницей, что, въ случаѣ раздѣленія голосовъ, окончательный выборъ принадлежитъ сенату, изъ двухъ кандидатовъ, получившихъ большинство, избирающему большинствомъ голосовъ сенаторовъ вице-президента. Вице-президентъ, замѣняя президента въ его отсутствіе, въ обычное время является предсѣдателемъ сената.

Въ силу господствующаго въ федеральной конституціи начала раздѣленія властей, президентъ, глава исполнительной власти, и избираемые имъ и подчиненные ему министры не имѣютъ участія въ законодательствѣ. Президентъ, правда, пользуется правомъ отсылать обратно въ конгрессъ принятые конгрессомъ законопроэкты и просить объ ихъ вторичномъ обсужденіи, при чемъ въ этомъ случаѣ они получаютъ силу законовъ лишь если будутъ приняты $^2/_3$ голосовъ въ обѣихъ палатахъ конгресса, но и это т. н. суспенсивное вето президента было допущено лишь потому, что его признавалъ и Монтескье, считая его, однако, не участіемъ въ законодательной власти, а лишь извѣстнымъ коррективомъ ея дѣятельности, называя это возможностью мѣшать (faculté d'empêcher[1]) прохожденію дурныхъ законовъ. Министры не принадлежатъ къ палатамъ и даже не имѣютъ въ нихъ доступа[2]). Они лишены и права инициативы законовъ, и права

[1]) *Montesquieu.* L'esprit des lois. L. XI, chap. VI, стр. 147.

[2]) Послѣднее, впрочемъ, основано не на законѣ, а на обычаѣ.

участія въ ихъ составленіи и обсужденіи. Съ другой стороны, конгрессъ не можетъ вліять на министровъ и политически они предъ нимъ не отвѣтственны въ смыслѣ парламентской отвѣтственности, каковая требуетъ, чтобы министры, политика которыхъ не одобряется народнымъ представительствомъ, покидали свой постъ. Министры отвѣтственны, равно какъ и президентъ, лишь въ судебномъ порядкѣ (т. н. impeachment), при чемъ право преданія ихъ суду принадлежитъ палатѣ представителей, а судъ осуществляется сенатомъ[1]). Но на практикѣ, какъ хорошо выяснено въ работахъ Вильсона и Бушнелля Харта[2]), министры вступаютъ въ дѣятельное сношеніе съ палатами при посредствѣ особыхъ комитетовъ палатъ, пріобрѣвшихъ огромное значеніе за послѣднее время.

Особо, вполнѣ самостоятельно, поставлена въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ судебная власть. Она осуществляется въ послѣдней инстанціи Верховнымъ федеральнымъ судомъ Соединенныхъ Штатовъ (Supreme court of the United States), идея котораго навѣяна идеей имперскаго суда въ Германіи и тѣмъ обстоятельствомъ, что и раньше до независимости многіе спорные вопросы, распри между колоніями и въ частности установленіе конституціонности тѣхъ или другихъ положеній, исходившихъ отъ различныхъ органовъ ихъ, подлежали разрѣшенію особой судебной власти—судебнаго комитета англійскаго Тайнаго Совѣта. Верховный судъ Соединенныхъ Штатовъ является совершенно своеобразнымъ трибуналомъ, особенностью устройства Сѣверо-Американской федераціи, не встрѣчающейся обычно въ другихъ странахъ[3]). Ему принад-

---

1) См. *нашу* работу: Отвѣтственность министровъ. Кіевъ 1908, стр. 352.

2) *Вильсонъ*. Государственный строй Соединенныхъ Штатовъ. Рус. пер. Спб. 1909.

A. Bushnell Hart. Actual Government as applied under American conditions. New-Iork, 1903.

3) *Ernst Freund*. Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika. Tübingen 1911, стр. 84. „Der prägnanteste Zug des amerikanischen Verfassungssystems und zu dessen Verständnis durchaus wesentlich ist das Recht der Gerichte Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit hin zu prüfen“.

лежитъ право оцѣнивать согласіе съ конституціей законовъ, издаваемыхъ какъ конгрессомъ, такъ и отдѣльными штатами. Но при этомъ онъ дѣйствуетъ такимъ образомъ, что, не объявляя этихъ законовъ недѣйствительными вообще, лишаетъ ихъ силы по поводу отдѣльныхъ случаевъ, поступающихъ къ нему на разрѣшеніе.

Федеральный Верховный Судъ состоитъ изъ главнаго судьи (Chief justice) и 8 судей (associate justices), назначаемыхъ пожизненно президентомъ съ согласія сената и могущихъ быть смѣщенными лишь по суду. Къ компетенціи суда относятся (ст. III, отд. II конст.) дѣла, возникающія изъ конституціи, федеральныхъ законовъ и трактатовъ, дѣла, касающіяся пословъ и консуловъ, адмиралтейства и морской юрисдикціи, тяжбы, гдѣ стороной является союзъ, споры между штатами и между гражданами одного штата и другимъ штатомъ, а также споры между гражданами разныхъ штатовъ и гражданами американскими и иностранцами— вообще всѣ дѣла, гдѣ некомпетентны мѣстные суды штатовъ. Въ дѣлахъ, гдѣ стороной является союзъ, и въ дѣлахъ иностранныхъ представителей Верховный Судъ является первой инстанціей. Для другихъ же дѣлъ онъ представляетъ апелляціонную инстанцію, разрѣшаются же они низшими федеральными судами, окружными и дистриктными (circuit courts и district courts), учрежденными закономъ 10 апрѣля 1869 года, судьи которыхъ назначаются тѣмъ же порядкомъ, что и судьи Верховнаго Суда.

Въ 1855 году для разрѣшенія предъявляемыхъ къ союзу исковъ образованъ еще особый судъ—Court of claims.

Таково въ существеннѣйшихъ чертахъ устройство федеральныхъ органовъ. Мы останавливаемся на немъ нѣсколько подробнѣе, дабы яснѣе было видно, насколько здѣсь федеральная организація тѣснѣе различныхъ другихъ союзовъ, которые мы раньше разсматривали. Что касается отдѣльныхъ штатовъ, то организація ихъ во многомъ аналогична союзной. Въ каждомъ изъ нихъ проведено также начало раздѣленія властей. Законодательная власть отправляется двумя палатами,

избираемыми народомъ, при чемъ верхняя палата избирается на болѣе долгій срокъ. Во главѣ исполнительной—стоитъ особый губернаторъ штата. Суды также поставлены самостоятельно и имъ дано право обсуждать конституціонность законовъ штатовъ.

Характернымъ для Сѣверо-Американской федераціи является то обстоятельство, что союзъ имѣетъ своихъ чиновниковъ для осуществленія какъ своихъ полномочій во внѣ, такъ и немногочисленныхъ задачъ внутренней администраціи.

У него также, какъ мы видѣли, свое войско, флотъ, финансы, законодательство, администрація и суды. Отдѣльные же штаты, съ своей стороны, также обладаютъ своими особыми законодательными, исполнительными и судебными органами, имѣютъ свою милицію, свои налоги и казну, наконецъ свою территорію и свое гражданство.

Таковое положеніе вещей и привело Токвилля и Вайца, а за ними и нѣкоторыхъ американскихъ[1]) писателей къ ученію о двухъ суверенитетахъ, о раздѣленіи верховной государственной власти на двѣ части, изъ которыхъ одна присвоена союзу, а другая—штатамъ. И въ новое время, когда эта теорія большинствомъ писателей какъ въ Европѣ, такъ и въ Америкѣ оставлена, этотъ видимый дуализмъ въ строѣ американской федераціи находитъ себѣ отраженіе въ ученіи о двухъ параллельныхъ правительствахъ въ одномъ государствѣ. Американскій писатель Вильсонъ утверждаетъ, что „нынѣшніе американцы смотрятъ на устройство союза и штатовъ, если только политическіе взгляды ихъ подлежатъ реальному анализу, какъ на двѣ, взаимно дополняющія другъ друга, части одной и той же системы, двѣ составныя части одного и того же правительства“ [2]).

---

[1]) См. напр. *Ezra Seaman*. Le système du gouvernement américain. Traduction de *Hippert*. Bruxelles-Paris 1872, 2 éd., стр. 15:

„Il résulte des principes une suprématie et une souveraineté coordonnées du gouvernement national et des gouvernements des Etats sur le même pays et le même peuple, chacun étant souverain dans sa propre sphère“.

[2]) *Вильсонъ*. Государство. Рус. пер. Москва 1905, стр. 416.

Но такая точка зрѣнія является политической, юристы же американскіе въ большинствѣ случаевъ строятъ свои конструкціи относительно правовой природы Сѣверо-Американской федераціи, исходя изъ X-ой поправки къ союзной конституціи, гласящей: „права, не делегированныя конституціей Соединеннымъ Штатамъ и не запрещенныя штатамъ, принадлежатъ штатамъ и народу“, и особенно изъ введенія къ конституціи: „мы, народъ Соединенныхъ Штатовъ, установляемъ настоящую конституцію“. Они выводятъ отсюда, что единый американскій народъ, какъ носитель суверенной власти, установилъ два правительства: правительство союзное и правительство штатовъ, изъ которыхъ ни одно нельзя считать суверённымъ, ибо въ союзной конституціи существуетъ рядъ положеній, ограничивающихъ, какъ союзное правительство, такъ и правительства штатовъ (см. особ. поправки къ конституціи[1]).

Это ученіе о двухъ равныхъ параллельныхъ правительствахъ не является, по нашему мнѣнію, несмотря на его распространенность въ Америкѣ, правильнымъ съ юридической точки зрѣнія объясненіемъ сущности устройства Сѣверо-Американской федераціи. Федеральное правительство, понимаемое въ широкомъ смыслѣ, олицетворяя въ себѣ волю, управляющую дѣятельностью федераціи, слагается изъ ряда различныхъ властей и органовъ какъ національнаго, такъ и федеральнаго характера; оно не можетъ быть представляемо какъ агентъ лишь единаго народа. Оно отчасти агентъ этого послѣдняго, но отчасти также и агентъ народовъ

---

[1]) См. *Howard*. Das amerikanische Bürgerrecht. Leipzig 1904. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen. IV. 3. стр. 1. „Nach dem amerikanischen System ruht die Souveränität in erster Linie in den Händen des politischen Volkes des Landes. In der Ausübung seiner Souveränität hat das politische Volk gewisse Machtbefugnisse der Zentralregierung übertragen, während es andere der Regierung der Einzelstaaten vorbehalten hat“, также *Fisk*. Указ. соч., стр. 63, прим. 148 и сочиненія, указ. на стр. 89, прим. 2. Къ этому воззрѣнію примыкаетъ и извѣстный изслѣдователь американскихъ учрежденій, нѣмецкій писатель *H. v. Holst* въ своей книгѣ Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika. Handbuch Marquardsen'a. Bd. IV, Halbb. I, Abth. III, стр. 29, иначе *Rehm*. Allg. Staatslehre, стр. 121.

отдѣльныхъ штатовъ. Правительства штатовъ, въ противоположность выше приведенному воззрѣнію, ведутъ свое начало, черпаютъ свои полномочія отъ своихъ народовъ. Цѣлый рядъ штатовъ существовалъ раньше союза и созданія имъ единаго народа. Конституція федеральная ограничила властъ штатовъ, но юридически ихъ правительства, хотя и въ ограниченной сферѣ, свои полномочія основываютъ и теперь на делегаціи своихъ народовъ, которые утверждаютъ путемъ народнаго голосованія конституціи этихъ несуверенныхъ государствъ, выработанныя конгрессами ихъ или особыми, для этого созванными, конвентами [1]). Брайсъ отличительной чертой Сѣверо-Американскаго государственнаго строя считаетъ, что здѣсь нѣтъ раздѣленія всего управленія на двѣ части, изъ которыхъ одна была бы вручена правительству союза, а другая правительствамъ штатовъ. Здѣсь этимъ правительствамъ выдѣлены извѣстныя части, а остальное принадлежитъ единому народу, который можетъ пользоваться этими, не доставшимися ни союзу, ни штатамъ правами только путемъ затруднительнаго процесса конституціонныхъ поправокъ [2]). Мы видѣли, однако, что не одинъ лишь народъ является факторомъ, дѣйствующимъ при измѣненіи конституціи [3]). Здѣсь, какъ и въ другихъ пунктахъ американскаго устройства, смѣшаны національныя и федеральныя начала, и эта сложная система дѣйствія учредительной власти, основываясь на постановленіяхъ союзной конституціи, отправляемая такимъ образомъ въ порядкѣ союзнаго законодательства, яв-

---

[1]) Ср. *Bryce*. Н. с., стр. 431. „The authority of the State Constitutions does not flow from Congress, but from acceptance by the citizens of the States for which they are made“.

[2]) *Bryce*. Н. с., стр. 315.

[3]) См. по этому поводу интересныя разсужденія у *Schlief'a*, гл. 6, стр. 69 и сл. его сочиненія объ американской конституціи.

Можно сказать однако, кажется намъ, что федерація является суверённымъ государствомъ, а верховнымъ органомъ, имѣющимъ власть послѣдняго рѣшенія, поставленъ въ Америкѣ народъ, какъ совокупность лицъ, обладающихъ политическими правами, и въ этомъ смыслѣ можно говорить о народномъ суверенитетѣ въ строѣ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ.

ляется юридически проявленіемъ власти федеральной, дѣйствіемъ федеральнаго правительства въ широкомъ смыслѣ, и ограниченія обычно дѣйствующихъ федеральныхъ органовъ, установленныя конституціей, могутъ быть измѣнены этимъ особымъ учредительнымъ союзнымъ законодательствомъ. Федерація имѣетъ, какъ выражаются нѣмецкіе ученые, право компетенціи-компетенціи, ограниченное лишь ст. V, запрещающей измѣнять число сенаторовъ отъ штатовъ помимо ихъ согласія.

Единство американскаго союза, позволяющее считать его государственнымъ союзомъ, выражается въ томъ, что здѣсь имѣются налицо всѣ три основные элемента, необходимые для бытія государства. Здѣсь мы находимъ понятіе особаго союзнаго гражданства (натурализація установляется федеральнымъ законодательствомъ), понятіе особой территоріи союза (таможенныя пошлины и экспропріація земли на общеполезныя союзныя цѣли особенно ярко выражаютъ территоріальное верховенство союза) и главное—понятіе своей особой самостоятельной власти, не зависящей юридически въ своемъ бытіи и дѣйствіи, компетенціи и средствахъ отъ штатовъ, входящихъ въ союзъ. Штаты не могутъ разрушить федераціи своимъ выходомъ изъ нея, измѣненіе ея устройства происходитъ въ особомъ порядкѣ союзнаго законодательства. Конституція союза и федеральные законы стоятъ выше законовъ штатовъ. Штаты подчинены въ рядѣ отношеній надзору союза, который гарантируетъ имъ республиканскую форму правленія и разрѣшаетъ ихъ споры. Такимъ образомъ надо признать, что федерація Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ есть государство и при томъ суверенное. И надо согласиться съ Вильсономъ, что въ сущности правительство союза и правительства штатовъ, дополняя дѣятельность другъ друга, являются какъ бы частями одной системы. Но нельзя говорить, что здѣсь юридически мы имѣемъ одно правительство, ибо это противорѣчитъ ряду фактовъ, бьющихъ въ глаза.

Дѣло въ томъ, что и штаты не лишены государственнаго характера. Они, какъ мы уже говорили, имѣ-

ютъ свою особую территорію и особое свое гражданство [1]) и, что самое главное, свою юридически самостоятельную власть, которая у однихъ штатовъ возникла еще раньше созданія союза, а у другихъ хотя исторически создана была актомъ союзнаго законодательства, которому присвоено право возводить отдѣльныя территоріи союза по достаточномъ ихъ заселеніи и степени культуры въ положеніе штатовъ, но юридически организована какъ самостоятельная власть данныхъ штатовъ, ведущая свое происхожденіе отъ ихъ народовъ [2]).

Эта власть не уничтожена союзной конституціей, не лишена ею государственнаго своего характера, а лишь ограничена въ извѣстныхъ отношеніяхъ и стала властью подчиненной, несуверенной. Итакъ здѣсь мы видимъ рядъ государствъ и правительствъ, въ совокупности своей составляющихъ союзное государство. Но нельзя говорить, какъ это дѣлаетъ Генель, что государствомъ является здѣсь только совокупность обѣихъ частей—союза и штатовъ. Правда, американская федерація можетъ быть понимаема какъ государство лишь въ совокупности правительствъ федеральнаго и всѣхъ штатовъ. Только взятыя всѣ вмѣстѣ они выполняютъ всѣ государственныя функціи и могутъ быть сближаемы съ понятіемъ суверённаго унитарнаго государства. Нельзя различать здѣсь, однако, трехъ элементовъ: федерація, союзъ, государства или, какъ говорятъ американцы: United States, Union, States, ибо первое равно

---

[1]) См. особ. *Howard*. Указ. соч., гдѣ подробно разъясняется право гражданства въ отдѣльныхъ штатахъ. Натурализація устанавливается союзнымъ закономъ, но штаты могутъ сообщать рядъ политическихъ правъ лицамъ не натурализованнымъ.

Союзная конституція требуетъ, однако, ст. IV, отд. II., чтобы всѣ привиллегіи и права гражданства въ одномъ штатѣ предоставлялись бы и гражданамъ другихъ штатовъ.

[2]) Послѣ принятія въ составъ штатовъ въ 1910 году Новой Мексики и Аризоны всѣхъ штатовъ 48. Остается только одна территорія Аляска и острова, управляемые на особомъ положеніи. Особый дистриктъ Колумбія, мѣстопребываніе союзныхъ органовъ, также непосредственно во всѣхъ отношеніяхъ управляется союзной властью. См. *Freund*. Н. с., стр. 1 и сл.

второму плюсъ третье и безъ нихъ не можетъ вовсе существовать. Поэтому ни взглядъ Генеля, не признающаго государствомъ ни федерацію, ни штаты отдѣльно другъ отъ друга, ни взглядъ Отто Гирке, и федерацію и штаты считающаго одинаково государственными союзами, не могутъ быть признаны правильными. Федерація американская, какъ и всякое союзное государство вообще, какъ увидимъ это далѣе, является такимъ государствомъ, которое составлено изъ государствъ, и внѣ ихъ и помимо ихъ она вовсе и не мыслима. Государства же эти, ограниченныя въ извѣстныхъ отношеніяхъ правами федеральнаго правительства, юридически вполнѣ могутъ почитаться государствами и взятыя отдѣльно отъ него, будучи несуверенными государственными союзами. Какъ имѣются въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ двойное гражданство и двойная территорія, такъ имѣется и двойное правительство. По картинному выраженію Брайса, здѣсь мы имѣемъ какъ бы фабрику съ двумя машинами. Но между этими двумя правительствами нѣтъ ни раздѣленія суверенитета, ни раздѣленія государственной власти. Существуетъ лишь раздѣленіе извѣстныхъ государственныхъ задачъ. Дѣятельность одного верховнаго правительства дополняется въ извѣстныхъ отношеніяхъ дѣятельностью другого, ему подчиненнаго. Федерація управляется не одной, а двумя волями, и тѣмъ, наравнѣ съ особымъ порядкомъ образованія верховной воли, отличается этотъ видъ государства отъ государства унитарнаго. Болѣе подробнаго развитія этихъ положеній мы коснемся въ главѣ пятой, спеціально посвященной выясненію основныхъ началъ юридической природы союзнаго государства вообще[1]).

---

[1]) Кромѣ указанныхъ классическихъ работъ французскаго писателя Токвилля, англійскаго Брайса, нѣмецкаго Гольста и американскаго Стори, а также книгъ Шлифа, Вильсона и Бушнелля Харта изъ новѣйшихъ работъ по американскому государственному праву надо отмѣтить: *Willoughby*. The Constitutional law of the United States, 2 vol, New-Iork 1910 и *Freund*. Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika. Tübingen. 1911, составляетъ XII Band въ сборникѣ Das öffentliche Recht der Gegenwart, herausgegeben von Jellinek, Laband und Piloty.

Оригинальнымъ, вполнѣ своеобразнымъ, являлось устройство союза, который учредили южные рабовладѣльческіе штаты, отпавшіе въ 1861 году отъ Соединенныхъ Штатовъ и вступившіе съ ними въ борьбу, продолжавшуюся до 1865 года, когда они были побѣждены и принуждены снова вступить въ составъ Соединенныхъ Штатовъ. Собравшись на конгрессъ въ Монтгомери, эти штаты выработали конституцію, во многихъ деталяхъ бывшую почти точной копіей съ конституціи Соединенныхъ Штатовъ, но построенную на началахъ признанія суверенитета за соединенными государствами. Эта конституція явилась осуществленіемъ доктрины Кальгуна, проведеніемъ на практикѣ его идей о болѣе тѣсномъ договорномъ союзѣ государствъ—Federal Government. Уклоненій въ организаціи и компетенціи властей въ этомъ союзѣ отъ постановленій союзной конституціи 1787 г. было очень немного[1]). Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ власть федеральнаго правительства была даже болѣе сильна. Президентъ избирался на 6 лѣтъ (но зато вовсе не могъ быть переизбираемъ). Министры могли принадлежать къ составу палатъ. Для измѣненія конституціи требовалось согласіе не $^3/_4$, а $^2/_3$ штатовъ. Установлены были особые союзные органы законодательные, исполнительные и судебные, скопированные съ конституціи Соединенныхъ Штатовъ. Они непосредственно, какъ и тамъ, въ предѣлахъ своей компетенціи касались гражданъ союза. Во всѣхъ этихъ отношеніяхъ данная федерація очень близко подходила къ тому, что обычно въ наукѣ носитъ названіе союзнаго государства, и Генель[2]) считаетъ возможнымъ причислять ее къ послѣднему главнымъ образомъ на томъ основаніи, что измѣненіе конституціи не зависѣло отъ согласія всѣхъ членовъ, а

По конституціонной исторіи Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки лучшими работами являются *Laboulaye*. Histoire des Etats-Unis, Bd. I—III Paris 1891, *Curtis*. Constitutional History of the United States, 2 vol, New-Iork. 1889, 1896, *Holst*. Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, 4 B-de, Berlin 1878—1891.

[1]) См. текстъ союзнаго устройства южныхъ штатовъ у Генеля Studien, т. I, стр. 276 и сл.

[2]) *Haenel*. Studien, т. I, стр. 149.

рѣшалось большинствомъ голосовъ. Но другіе писатели, останавливавшіе свое вниманіе на этой федераціи, напримѣръ Ле-Фюръ и Еллинекъ, не находятъ возможнымъ признать союзъ этотъ за государство и, какъ намъ кажется, они болѣе правы. Дѣло въ томъ, что, осуществляя мысль Кальгуна, южные штаты провели въ своей конституціи право нуллификаціи и сецессіи. Каждый штатъ могъ объявить акты союзной власти недѣйствительными и могъ выйдти изъ союза. Поэтому возможность измѣненія союзнаго устройства $^2/_3$ голосовъ штатовъ не представляла для отдѣльныхъ государствъ никакой опасности въ смыслѣ умаленія въ чемъ-либо ихъ суверенитета. Соединеніе это основано было на договорныхъ началахъ, являлось соединеніемъ международно-правового, а не государственнаго характера. Федерація эта государствомъ признана быть не можетъ потому, что она всецѣло зависѣла отъ воли ея членовъ. Нельзя говорить о государствѣ примѣнительно къ союзу, самое существованіе котораго юридически прекарно, зависитъ отъ частей его образовывающихъ. Сами южные штаты считали свою федерацію союзомъ суверенныхъ государствъ. Они назвали ее Constitution of the confederate states, конфедераціей, каковое наименованіе обычно прилагается къ союзу независимыхъ государствъ.

Введеніе къ конституціи гласило: „Мы, народъ конфедерированныхъ штатовъ, каждый штатъ дѣйствуя въ своемъ суверенномъ и независимомъ характерѣ“. Вообще здѣсь чрезъ всю конституцію красной нитью проходило представленіе о суверенитетѣ штатовъ и договорномъ характерѣ союза.

Но по организаціи, компетенціи и дѣйствію непосредственно на гражданъ соединенныхъ государствъ власть этого союза очень близко подходила къ власти союзнаго государства, болѣе чѣмъ какой-либо другой союзъ государствъ этотъ своеобразный союзъ подходилъ къ послѣднему. Еллинекъ поэтому характеризуетъ его, какъ особый видъ союза государствъ, единственный въ своемъ родѣ, уклоняющійся существенно въ своей конструкціи отъ общаго типа союза государствъ, но все же остающійся таковымъ въ силу до-

говорнаго его характера, суверенитета его членовъ и зависимости его бытія отъ нихъ[1]).

Разсмотрѣнное нами выше устройство швейцарской федераціи, сохранившее черты средневѣковаго союза государствъ вплоть до 1848 года, въ этомъ году было кореннымъ образомъ измѣнено и въ основныхъ своихъ чертахъ существенно приблизилось къ устройству Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, во многомъ послужившему ему образцомъ.

Союзъ 1815 года пережилъ рядъ потрясеній на почвѣ главнымъ образомъ религіозныхъ распрей между кантонами и различными партіями въ нихъ, при чемъ главнымъ пунктомъ раздора явилось разногласіе по поводу допустимости существованія въ Швейцаріи ордена іезуитовъ, который, изгнанный изъ однихъ кантоновъ, пользовался особеннымъ покровительствомъ въ другихъ. Эти распри привели въ концѣ концовъ къ образованію въ средѣ Швейцарскаго союза особаго соглашенія, т. н. Sonderbund'а изъ семи католическихъ кантоновъ, объединившихся главнымъ образомъ въ цѣляхъ военной защиты и образовавшихъ союзный военный совѣтъ—Kriegsrath. Такъ какъ существованіе въ средѣ Швейцарскаго союза какихъ-либо особыхъ сепаратныхъ союзовъ было недопустимо по силѣ акта 1815 года, то Tagsatzung потребовалъ прекращенія Sonderbund'а. Отказъ со стороны католическихъ кантоновъ подчиниться этому требованію привелъ къ междоусобной войнѣ, результатомъ каковой явилось пораженіе войскъ Sonderbund'а и уничтоженіе его.

Послѣ этого стремленіе къ болѣе крѣпкой союзной организаціи, и прежде нерѣдко проявлявшееся въ отдѣльныхъ частяхъ Швейцаріи, значительно усилилось въ большинствѣ кантоновъ и привело къ выработкѣ новой союзной конституціи. Была избрана особая ревизіонная коммиссія, разработавшая проэктъ федеральной организаціи, проэктъ этотъ былъ одобренъ Tagsatzung'омъ и переданъ на утвержденіе кантоновъ. Хотя для утвержденія его по акту 1815 года требовалось

---

[1]) *Jellinek.* Staatenverbindungen, стр. 194—197.
Le-Fur und Posener. Н. с., т. I, стр. 201.

единогласное рѣшеніе кантоновъ, а $6^1/_2$ кантоновъ высказались первоначально противъ принятія новой формы союза, тѣмъ не менѣе Tagsatzung 12 сентября 1848 года провозгласилъ новую конституцію вступившей въ силу. Вслѣдъ затѣмъ были произведены выборы въ новыя союзныя учрежденія. Въ этихъ выборахъ приняли участіе и кантоны, раньше не давшіе своего согласія на вступленіе новаго устройства въ силу, и тѣмъ въ концѣ концовъ молчаливо одобрили послѣднее. Конституція 1848 года въ 1874 году была замѣнена другой, нынѣ дѣйствующей, союзной конституціей Швейцаріи. Но эта послѣдняя является лишь нѣсколько измѣненной конституціей 1848 года, всѣ основныя начала каковой въ ней остались нетронутыми.

По формѣ дѣйствующая союзная швейцарская конституція является все еще какъ бы союзомъ государствъ. Мы уже имѣли случай говорить, что кантоны въ ней именуются суверенными. Также и французское названіе союза — „Confédération Suisse" наводитъ на мысль о соединеніи независимыхъ государствъ. Но, разсматривая ближе основныя характерныя черты швейцарской федераціи, нужно согласиться съ тѣмъ, что мы имѣемъ здѣсь дѣло съ подражаніемъ союзному устройству Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, и при этомъ единство здѣсь проведено даже нѣсколько больше, чѣмъ тамъ.

Во время разработки конституціи 1848 года въ западно-европейской наукѣ господствовали воззрѣнія Токвилля и Вайца и воззрѣнія эти отразились въ швейцарской конституціи и еще болѣе въ первоначальномъ научномъ ея толкованіи. Извѣстный швейцарскій ученый Рюттиманнъ, какъ знаемъ, былъ вѣрнымъ послѣдователемъ ученія о раздѣленіи суверенитета въ союзномъ государствѣ и можно думать, что его взгляды имѣли извѣстное вліяніе при составленіи новаго союзнаго акта[1]). Впослѣдствіи другой не менѣе вліятельный писатель и государственный дѣятель Швейцаріи Дубсъ въ своей книгѣ о швейцарскомъ

---

[1]) Блюмеръ, т. I стр. 151, говоритъ, что двухпалатная система по американскому образцу была принята не безъ вліянія Рюттиманна.

государственномъ устройствѣ, написанной для политическаго просвѣщенія народа, также объяснялъ его, исходя изъ доктрины раздѣленнаго суверенитета [1]).

Создавъ по видимости какъ бы союзъ государствъ, а по сущности настоящее союзное государство, руководящіе дѣятели Швейцаріи выработали затѣмъ ученіе о союзномъ государствѣ, въ которомъ найдена была возможность примирить верховенство союза съ верховенствомъ его составныхъ частей. Вмѣстѣ съ тѣмъ они учили также, что и самое различіе между союзомъ государствъ и союзнымъ государствомъ почти неуловимо, точныхъ границъ установить между этими понятіями невозможно, и особаго значенія таковое различіе имѣть не можетъ [2]). Впослѣдствіи однако, при нѣсколько болѣе еще тѣсной организаціи федераціи въ 1874 году и при постепенномъ ослабленіи партикуляризма, и въ Швейцаріи доктрина двойного или раздѣленнаго суверенитета была оставлена. Въ настоящее время здѣсь господствуютъ воззрѣнія нѣмецкихъ ученыхъ Лабанда, Еллинека и отчасти Цорна, на основѣ каковыхъ развиваетъ теорію союзнаго государства, составленнаго изъ несуверенныхъ государственныхъ союзовъ, въ новомъ изданіи своего Handbuch'а Блюмеръ, и къ каковымъ примкнулъ также и рядъ другихъ новыхъ швейцарскихъ писателей [3]).

Швейцарская федерація состоитъ изъ 22 кантоновъ (изъ нихъ три дѣлятся на полукантоны съ самостоятельнымъ управленіемъ и съ правомъ посылать одного члена отъ каждаго полукантона въ верхнюю союзную законодательную палату, совѣтъ государствъ).

---

1) *Dubs*. Das oeffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft dargestellt für das Volk. Zürich 1877—8, ч. 1—2. См. ч. II, стр. 1—7., см. особ. стр. 7. „Es besteht bei allen diesen Verbindungen Doppelsouveränität".

2) См. писат., указ. на стр. 54, пр. 3. Ср. также *Dubs*. H. c., ч. II, стр. 5.

3) *Blumer-Morel*. H. c., изд. 1891 г., стр. 1—14, а также указан. сочиненія *Borel'я* и *M. Veith'а* и *Bärtsch*. Die Souveränetätsverhältnisse im Bundesstaate mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz. Bern 1890.

Orelli. H. c., стр. 25, оставляя незатронутымъ вопросъ о суверенитетѣ кантоновъ, говоритъ о раздѣленіи государственной власти между ними и союзомъ.

Большинство внутреннихъ вопросовъ законодательнаго, административнаго и судебнаго характера разрѣшается кантонами при посредствѣ ихъ самостоятельныхъ органовъ: законодательнаго (Большого Совѣта, представительнаго органа, состоящаго во всѣхъ кантонахъ изъ одной лишь палаты), исполнительнаго (носящаго названіе Правительственнаго или Малаго Совѣта) и судебныхъ (кантональныхъ судовъ). Въ нѣкоторыхъ кантонахъ примѣняется кромѣ того въ дѣлѣ законодательства народная иниціатива и народное голосованіе законопроэктовъ, разработанныхъ представительными законодательными органами, т. наз. referendum. Въ четырехъ кантонахъ: Ури, Гларусѣ, Унтервальденѣ и Аппенцелѣ нѣтъ народнаго представительства и законодательная власть отправляется непосредственно народомъ въ народныхъ собраніяхъ, какъ это имѣло мѣсто въ древней Греціи. Такъ какъ Унтервальденъ и Аппенцель раздѣляются на полукантоны, то въ Швейцаріи мы имѣемъ шесть такъ называемыхъ „непосредственныхъ" демократическихъ республикъ.

Союзная конституція, хотя и была выработана Tagsatzung'омъ по желанію широкихъ слоевъ населенія, но въ сущности является по своему происхожденію вполнѣ аналогичной союзной конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Переходъ отъ союза государствъ къ союзному государству и здѣсь возможенъ былъ лишь путемъ соглашенія на это кантоновъ, раньше являвшихся вполнѣ суверенными. Но, давъ свое согласіе, вступивъ въ новосозданную организацію и подчинившись союзной власти, кантоны лишились своего суверенитета и упоминаніе о немъ въ союзной конституціи можно разсматривать лишь какъ результатъ стремленія удовлетворить нѣсколько самолюбію кантоновъ и отраженія ученія о дѣленіи суверенитета въ союзномъ государствѣ.

Союзное устройство измѣняется путемъ союзнаго законодательства или въ общей формѣ, установленной для союзныхъ законовъ, или же по требованію одной изъ законодательныхъ палатъ или 50,000 гражданъ. Въ этомъ случаѣ вопросъ о желательности пересмотра конституціи идетъ на народное голосованіе и при ут-

вердительномъ рѣшеніи большинствомъ голосовъ граждань участвующихъ въ голосованіи, палаты избираются вновь и производятъ пересмотръ конституціи; конституція вступаетъ въ силу, если она принимается большинствомъ гражданъ и кантоновъ. Такимъ образомъ и здѣсь, какъ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, въ вопросѣ объ измѣненіи союзнаго устройства принимаютъ участіе и населеніе, и государства, составляющія союзъ. Но вообще измѣненіе союзной конституціи здѣсь гораздо легче. Она можетъ быть измѣняема и въ общемъ законодательномъ порядкѣ, если обѣ палаты согласны на ея измѣненіе. Кромѣ измѣненія общаго конституція предусматриваетъ и частный пересмотръ также или путемъ союзнаго законодательства, или путемъ народной инициативы (ст. 118—123).

Относительно компетенціи союзной власти въ Швейцаріи проведенъ тотъ же основной принципъ, что и въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ: дѣятельность кантоновъ правило, а союзнаго правительства—исключеніе. По статьѣ третьей союзной конституціи „кантоны пользуются всѣми правами, которыя не переданы союзной власти“. Но вопросы, которые отведены власти союза, здѣсь болѣе многочисленны, чѣмъ въ Америкѣ.

Въ исключительное завѣдываніе союза переданы: война, миръ, заключеніе договоровъ съ иностранными державами, веденіе международныхъ сношеній. Въ видѣ исключенія кантонамъ оставлено, однако, право заключать договоры съ иностранными государствами по вопросамъ, касающимся государственнаго хозяйства, сосѣдскихъ отношеній и полиціи, но при этомъ они могутъ сноситься лишь съ низшими властями иностранныхъ государствъ.

Политическіе договоры и частные союзы между кантонами воспрещены, но кантоны могутъ вступать между собой въ соглашенія по вопросамъ законодательства, администраціи и юстиціи. Эти соглашенія должны сообщаться федеральной власти, которая можетъ въ случаѣ противорѣчія ихъ интересамъ союза и кантоновъ и ихъ правамъ воспрепятствовать ихъ исполненію. Очевидно, что эти соглашенія не имѣютъ

международно-правового характера и еще разъ ярко подчеркиваютъ необходимость понятія союзнаго государства. Въ сферѣ внутренняго управленія союзу принадлежитъ завѣдываніе почтовымъ, телеграфнымъ и желѣзнодорожнымъ дѣломъ, также таможенное и монетное дѣло, установленіе мѣры и вѣса, производство пороха, винная монополія.

Въ 1898 году была включена въ конституцію союза поправка, предоставляющая союзной законодательной власти создать общіе для всей Швейцаріи гражданскій и уголовный кодексы. Въ 1907 году былъ изданъ гражданскій кодексъ (Schweizerisches Zivilgesetzbuch). Союзное законодательство регулируетъ также вопросы, касающіеся эмиграціи, эпидемій и эпизоотій, рабочаго законодательства, охоты и рыбной ловли.

Союзъ надзираетъ за путями сообщенія, водными сооруженіями и лѣсами, можетъ учредить союзный университетъ, организовывать общественныя работы, полезныя для всей Швейцаріи, и производить для этихъ цѣлей экспропріацію за справедливое вознагражденіе. Итакъ, здѣсь объемъ вѣдомства союза значительно шире, чѣмъ въ Сѣверо-Американской федераціи. При этомъ, отклоняясь отъ американскаго образца и отъ теоріи Токвилля въ данномъ отношеніи, союзное устройство Швейцаріи, расширивъ значительно законодательную власть союза, исполненіе въ большинствѣ случаевъ оставило за кантонами. Исполнительная власть принадлежитъ союзному правительству лишь въ дѣлахъ иностранныхъ, таможенныхъ, почтово-телеграфной службы, винной монополіи, союзной политехнической школы и арсеналовъ, во всѣхъ же другихъ дѣлахъ оно дѣйствуетъ въ порядкѣ ревизіонномъ и въ порядкѣ надзора. Даже исполненіе рѣшеній союзнаго суда лежитъ на обязанности кантональныхъ властей.

Своеобразно организовано въ Швейцаріи устройство военныхъ силъ и союзныхъ финансовъ. Здѣсь мы замѣчаемъ также нѣкоторое отклоненіе отъ идеи союзнаго государства и приближеніе къ началамъ союза государствъ. Постановлено, что союзъ не можетъ имѣть постояннаго федеральнаго войска. Кантоны же

могутъ, но должны содержать военные контингенты не болѣе 300 человѣкъ въ каждомъ кантонѣ. Управленіе этими контингентами и назначеніе командного состава принадлежитъ кантонамъ, но общія распоряженія по войску издаются союзной властью и высшіе офицеры назначаются также ею. Кромѣ того введена всеобщая воинская повинность и за освобожденіе отъ нея взимается особый военный налогъ, половина котораго идетъ въ союзную казну, а другая половина распредѣляется между кантонами. Армія такимъ образомъ слагается изъ контингентовъ кантоновъ и изъ милиціи, созываемой періодически для обученія и имѣющей значеніе лишь въ военное время.

Финансы союза слагаются изъ доходовъ отъ имуществъ принадлежащихъ союзу, таможенныхъ пошлинъ, доходовъ отъ почты, телеграфа и пороховой монополіи, а также половины военнаго налога. Самостоятельнаго права установленія налоговъ союзная власть не имѣетъ. Въ этомъ отношеніи ея полномочія уже финансовой власти союзнаго правительства Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Въ случаѣ недостатка вышеуказанныхъ источниковъ возможно пополненіе союзной казны особыми взносами отъ кантоновъ, въ размѣрѣ соотвѣтственно ихъ относительному богатству (ст. 42 конст.). Эти взносы, считавшіеся въ теоріи обычно характернымъ признакомъ наличности союза государствъ и, какъ знаемъ, являвшіеся недопустимыми, по мнѣнію Вайца, въ союзномъ государствѣ, наряду съ своеобразной организаціей арміи еще разъ указываютъ на тенденцію создать нѣчто среднее между союзомъ государствъ и союзнымъ государствомъ. На дѣлѣ эти постановленія особаго значенія не имѣютъ. Собственныхъ рессурсовъ у союзнаго казначейства оказывалось всегда вполнѣ достаточно и къ взносамъ отъ кантоновъ не прибѣгаютъ; цѣлый же рядъ отдѣльныхъ распоряженій по арміи, которую и экипируетъ и обучаетъ союзъ, въ сущности дѣлаетъ эту армію арміей союза. Тѣмъ не менѣе эти пункты союзнаго устройства юридически ставятъ союзную власть въ извѣстную зависимость отъ кантоновъ въ области финансовъ и военнаго дѣла и возможны были бы затруд-

ненія и недоразуменія, если бы Швейцарія не являлась столь незначительной страной и не пользовалась бы гарантированнымъ ей державами нейтралитетомъ.

Союзные органы разделяются на законодательные, исполнительные и судебные. Законы издаются Союзнымъ Собраніемъ (Bundesversammlung, Assemblée fédérale), состоящимъ изъ двухъ палатъ: Совета Государствъ (Ständerath, Conseil des Etats) и Національнаго Совета (Nationalrath, Conseil National). Идея перваго совета прямо заимствована изъ союзной организаціи Северо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, и какъ тамъ каждый штатъ, независимо отъ его величины и населенности, посылаетъ въ сенатъ одинаково двухъ представителей, такъ и здесь каждому кантону принадлежитъ право посылать въ советъ государствъ двухъ депутатовъ. Учрежденіе это является представителемъ федеральныхъ началъ и стоитъ въ некоторой исторической преемственной связи съ прежнимъ конгрессомъ кантоновъ (Tagsatzung'омъ). Порядокъ назначенія членовъ совета государствъ предоставляется усмотренію кантоновъ, равно какъ и срокъ, на который члены совета избираются. Одни изъ кантоновъ предоставили выборъ этихъ депутатовъ непосредственно народу, въ другихъ они избираются законодательными собраніями кантоновъ. Сроки избранія раньше были по большей части короткіе, но въ последнее время замечается тенденція приблизить ихъ къ срокамъ полномочій депутатовъ національнаго совета, т. е. избирать членовъ совета государствъ на 3 года. Національный советъ составляется изъ депутатовъ, избираемыхъ на основе всеобщей подачи голосовъ на трехлетній срокъ непосредственно всемъ швейцарскимъ народомъ, представляя такимъ образомъ въ строе швейцарской федераціи те же общенаціональныя начала, выразителемъ которыхъ въ Северо-Американскомъ союзномъ государстве служитъ палата представителей федеральнаго конгресса. Обе палаты союзнаго собранія имеютъ юридически одинаковыя права въ сфере компетенціи собранія, но на деле, какъ это было подмечено рядомъ изследователей швейцарскаго государственнаго права, вліяніе совета государствъ

меньше вліянія національнаго совѣта. Проводя параллель между союзными учрежденіями Швейцаріи и Сѣверной Америки, американскій ученый Лоуэлль говоритъ, что швейцарское правленіе слабо въ томъ, въ чемъ сильно американское и наоборотъ. Въ Америкѣ, по мнѣнію его, наиболѣе удачными изъ союзныхъ учрежденій являются сенатъ и верховный судъ, палата же представителей и президентъ не такъ хороши. Въ Швейцаріи же совѣтъ штатовъ и федеральный судъ наиболѣе слабыя части системы, національный же совѣтъ, а еще болѣе федеральный совѣтъ онъ признаетъ удачными. И въ той и въ другой странѣ наиболѣе удачными оказались, заключаетъ онъ, тѣ учрежденія, которыя наиболѣе національны и самобытны[1]). Эта оцѣнка кажется намъ правильной.

Въ союзномъ законодательствѣ установлено также правило о такъ называемомъ referendum'ѣ, т. е. о голосованіи законопроэктовъ народомъ. Въ нѣкоторыхъ кантонахъ такой референдумъ является обязательнымъ для всѣхъ законовъ, вырабатываемыхъ законодательными органами[2]), но по союзной конституціи голосованію подвергаются лишь законы, относительно которыхъ въ теченіе 90 дней со дня ихъ опубликованія поступятъ отъ 8 кантоновъ или 30,000 гражданъ заявленія въ союзное собраніе о желательности передачи ихъ на народное голосованіе. Въ этомъ случаѣ они должны быть переданы на голосованіе и приняты большинствомъ кантоновъ и большинствомъ гражданъ. Порядокъ этотъ называется факультативнымъ референдумомъ.

Высшая исполнительная власть въ швейцарскомъ союзѣ находится въ рукахъ коллегіальнаго органа— Федеральнаго Совѣта (Bundesrath, Conseil fédéral) изъ 7 членовъ, избираемыхъ союзнымъ собраніемъ на три года. Изъ среды членовъ федеральнаго совѣта союз-

---

[1]) *А. Лоуэлль.* Правительства и политическія партіи въ государствахъ Западной Европы. Рус. пер. Полторацкой, Москва 1905, стр. 368.

[2]) См. *Курти.* Исторія народнаго законодательства и демократіи въ Швейцаріи, Спб. 1900 и *Дюнанъ.* Народное законодательство въ Швейцаріи, Спб. 1896 г.

ное собраніе избираетъ предсѣдателя, который носитъ наименованіе президента швейцарскаго союза и въ качествѣ представителя союза фигурируетъ во всѣхъ торжественныхъ случаяхъ. Но какой-либо реальной, болѣе или менѣе значительной власти, подобно президенту Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, онъ не имѣетъ. Онъ лишь primus inter pares въ федеральномъ совѣтѣ. Избирается онъ на 1 годъ.

Кромѣ президента избирается такимъ же порядкомъ вице-президентъ, заступающій его мѣсто въ случаѣ отсутствія его или болѣзни. Обычно на слѣдующій годъ вице-президентъ избирается въ президенты. Политическія воззрѣнія членовъ федеральнаго совѣта не принимаются во вниманіе при ихъ избраніи и ихъ дѣятельности, рѣшающую роль здѣсь имѣютъ ихъ свѣдѣнія и административныя способности. Наблюдается лишь правило, чтобы два члена федеральнаго совѣта не являлись бы одновременно гражданами одного и того же кантона (ст. 96 конст.).

Судебная власть осуществляется особымъ федеральнымъ судомъ (Bundesgericht, Tribunal fédéral), идея котораго, также какъ и совѣта государствъ, заимствована изъ Америки. Но судъ этотъ не имѣетъ главныхъ характерныхъ полномочій суда американскаго—права провѣрять конституціонность законодательныхъ актовъ союзнаго собранія и права объявлять ихъ ничтожными, разъ они противорѣчатъ конституціи. Онъ разрѣшаетъ подвѣдомственныя ему дѣла, строго сообразуясь съ законами и административными распоряженіями, исходящими отъ союзнаго собранія, а также съ международными договорами, ратифицированными послѣднимъ (ст. 113 конст.).

Компетенція суда распространяется на дѣла гражданскія, гдѣ стороной являются кантоны или союзъ или которыя почему-либо спеціально отведены въ его компетенцію, дѣла уголовныя, къ каковымъ относятся государственная измѣна, направленная противъ союза, преступленія и проступки противъ международнаго права, нѣкоторыя политическія преступленія, именно связанныя съ народными волненіями, вызвавшими вмѣшательство союзной власти, должностныя преступ-

ленія, совершенныя чиновниками союза, и наконецъ дѣла публично-правового характера, куда входятъ споры между властями союза и кантоновъ, споры публичнаго характера между кантонами и жалобы частныхъ лицъ на нарушенія ихъ публичныхъ правъ.

Высшій союзный судъ—единственный союзный судебный органъ. Онъ состоитъ изъ 14 членовъ и 14 къ нимъ замѣстителей, выбираемыхъ на шесть лѣтъ союзнымъ собраніемъ. Дѣла уголовныя онъ разрѣшаетъ съ участіемъ присяжныхъ засѣдателей. Хотя такимъ образомъ и въ Швейцарскомъ союзѣ видно стремленіе обособить отдѣльныя функціи власти государственной и вручить ихъ спеціальнымъ отдѣльнымъ органамъ, но все же принципъ раздѣленія властей проведенъ здѣсь значительно въ болѣе слабой степени, чѣмъ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ. Врядъ ли можно раздѣлить взглядъ Водовозова, что здѣсь „раздѣленіе трехъ видовъ власти между различными органами проведено строже, чѣмъ гдѣ бы то ни было въ Европѣ“ [1]). По мнѣнію извѣстнаго швейцарскаго писателя Дубса, въ Швейцаріи наоборотъ господствуетъ, какъ онъ выражается, органическое смѣшеніе властей (organische Gewaltenkonfusion [2]), заключающееся прежде всего въ томъ, что власть исполнительная вполнѣ подчинена законодательной. Она обязана обращаться къ послѣдней по поводу всякихъ затрудненій, давать ей подробный отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ и на дѣйствія федеральнаго совѣта возможно принесеніе жалобъ въ федеральное собраніе. Послѣднее не только издаетъ законы, но обычно и рядъ правительственныхъ распоряженій, и хотя въ судебной области послѣ пересмотра союзной конституціи въ 1874 году полномочія союзнаго собранія значительно сократились и рядъ споровъ публично-правового характера былъ переданъ союзному суду, но, тѣмъ не менѣе, у законодательнаго органа швейцарской федераціи и до

---

[1]) См. сборникъ Политическій строй современныхъ государствъ. Т. II, Спб. 1906 г. Государственное устройство Швейцаріи. Статья *В. Водовозова*, стр. 120.

[2]) *Dubs*. Н. с., ч. II, стр. 71.

сего времени остаются извѣстныя полномочія судебнаго характера очень важнаго значенія (см. ст. 85, п. 12 и 13 союзн. конст.). Вообще же ему присвоены всѣ тѣ дѣла, которыя почему-либо не входятъ въ компетенцію другихъ союзныхъ органовъ, и швейцарскіе ученые не безъ основанія, какъ намъ кажется, высказываютъ пожеланіе, чтобы въ будущемъ исполнительная и судебная союзныя власти были бы облечены бо́льшими полномочіями и въ частности исполнительная власть была бы поставлена болѣе самостоятельно, чѣмъ въ настоящее время, относительно власти законодательной[1]).

Точно также не вполнѣ отчетливо проведенъ въ швейцарской федераціи и другой видъ раздѣленія полномочій власти, именно раздѣленіе ихъ между государственными органами союза, съ одной стороны, и—кантоновъ, съ другой. Нерѣдко союзная и кантональныя власти дѣйствуютъ совмѣстно, первая надзирая и давая указанія и общія распоряженія, вторыя ихъ выполняя. Это относится, напримѣръ, къ военному дѣлу, народному образованію, путямъ сообщенія, публичнымъ работамъ.

Цѣлый рядъ дѣлъ приводится въ исполненіе въ концѣ концовъ кантональными органами, и во многихъ случаяхъ трудно бываетъ опредѣлить, гдѣ кончается компетенція союза и гдѣ начинается компетенція кантоновъ. Поэтому федеральный судъ всегда имѣетъ достаточно дѣлъ о разрѣшеніи вопросовъ касательно компетенціи различныхъ властей. Несмотря на такія уклоненія отъ устройства сѣверо-американской федераціи, швейцарскій союзъ въ концѣ концовъ все же представляетъ собой тотъ же типъ тѣснаго политическаго соединенія государствъ, подчиненныхъ одной высшей, ихъ охватывающей и стоящей надъ ними, власти и при томъ власти, дѣйствующей непосредственно въ цѣломъ рядѣ отношеній въ границахъ федеральной

---

[1]) *Westerkamp*, н. с., стр. 333, прим. 3, говоритъ по этому поводу: „Bei einer Durchsicht der schweizerischen Bibliotheken in Zürich, Bern, Lausanne und Basel habe ich keinen Schriftsteller gefunden, welcher den Zustand der Gewaltentheilung im Bunde billigt und vertheidigt“.

территоріи, управляя какъ единымъ цѣлымъ населеніемъ всѣхъ государствъ союза. Здѣсь, какъ и въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, можно говорить о государствѣ, а не только о союзѣ государствъ, потому что помимо территоріи и населенія кантоновъ мы находимъ здѣсь также и понятіе особой территоріи и гражданства союзнаго. Непосредственное дѣйствіе законовъ, издаваемыхъ союзнымъ собраніемъ въ предѣлахъ всего союза, право таможенныхъ сборовъ, право экспропріаціи земли на общеполезныя цѣли, надзоръ за дорогами, лѣсами, водами въ предѣлахъ всей федеральной территоріи и рядъ другихъ функцій ярко подчеркиваютъ наличность особаго понятія союзной территоріи, какъ границы дѣйствія и объекта публично-правового властвованія союза. Что касается союзнаго гражданства, то въ Швейцаріи въ этомъ отношеніи дѣйствуетъ принципъ прямо противоположный—принятому въ Соединенныхъ Штатахъ. Для полученія права гражданства въ союзѣ необходимо его пріобрѣтеніе въ какомъ-либо кантонѣ [1]).

Но въ концѣ концовъ и здѣсь въ сущности мы имѣемъ то же понятіе двойного подданства, и федеральная швейцарская конституція гарантируетъ всѣмъ гражданамъ федераціи рядъ правъ, не могущихъ быть нарушаемыми кантонами, каковы: равенство передъ закономъ, свобода торговли и промышленности, свобода совѣсти, печати, собраній и петицій (ср. ст. 4, 31, 49, 55, 56 и 57 союзн. конст.).

Наконецъ въ дѣйствующей союзной конституціи Швейцаріи организована самостоятельная, независимая въ своемъ бытіи отъ кантоновъ, особая союзная государственная верховная власть, стоящая надъ властями кантоновъ, имѣющая свои законодательные, исполнительные и судебные органы и свои средства, матеріальныя и личныя. Въ образованіи федеральныхъ органовъ принимаютъ участіе и кантоны, но въ осу-

---

[1]) Ст. 43 союзн. конст. „Всякій гражданинъ кантона является швейцарскимъ гражданиномъ“. См. по этому поводу подробности у *Blumer-Morel*, т. I., стр. 335, *Dubs*, ч. II, стр. 109, а также *Flandin*, Institutions politiques de l'Europe contemporaine, т. III. Suisse-Italie. Paris 1905, стр. 22.

ществленіи напримѣръ законодательной власти наряду съ ними выступаетъ также и единый швейцарскій народъ, въ видѣ гражданъ, надѣленныхъ политическими правами, осуществляя участіе свое въ отправленіи функцій союзной законодательной власти путемъ референдума. Швейцарскіе писатели и политическіе дѣятели нерѣдко утверждаютъ, что суверенитетъ въ ихъ федераціи принадлежитъ именно народу, но это конечно правильно лишь въ томъ отношеніи, если имѣть въ виду органъ, которому принадлежитъ послѣднее слово въ рѣшеніи государственныхъ вопросовъ. Высшимъ изъ всѣхъ органовъ, участвующихъ въ образованіи верховной воли союза, въ Швейцаріи долженъ быть признанъ народъ, какъ въ монархіяхъ—монархъ. Но суверенитетъ, въ смыслѣ верховной, никому не подчиненной, власти государственной, принадлежитъ и здѣсь, какъ и всюду, самому государству, въ данномъ случаѣ союзу, осуществляясь всей совокупностью органовъ, необходимыхъ для образованія рѣшеній федераціи: народа, кантоновъ, союзнаго собранія. Кантоны—несуверенны. Въ цѣломъ рядѣ дѣлъ они подчинены надзору и руководительству союзной власти; измѣненіе союзнаго устройства и въ зависимости отъ этого и предѣловъ власти кантоновъ зависитъ отъ союзнаго законодательства. По ст. 6-й союзной конституціи кантоны обязаны испрашивать у союза гарантію своихъ конституцій, которая дается подъ условіемъ, чтобы въ нихъ не заключалось ничего противнаго федеральной конституціи, чтобы ими установлялось республиканское устройство въ видѣ представительной или непосредственной демократіи и чтобы они были приняты народомъ и могли быть пересматриваемы по требованію большинства гражданъ. Въ случаѣ внутреннихъ волненій или враждебныхъ дѣйствій одного кантона въ отношеніи другого правительство кантона, находящагося въ опасности, должно обратиться за помощью къ союзной власти. Послѣдняя можетъ вмѣшаться и самостоятельно, если волненія грозятъ безопасности Швейцаріи (ст. 16 союзн. конст.).

Все это несомнѣнно убѣждаетъ въ наличности единой самостоятельной верховной воли, которой под-

чинены власти кантоновъ. Но эти власти, подобно властямъ штатовъ въ сѣверо-американской федераціи, юридически не суть лишь агенты власти союза, какъ и эта послѣднія—не ихъ агентъ. Онѣ ведутъ свое бытіе отъ народовъ отдѣльныхъ кантоновъ и являются властями государственнаго характера, хотя зависимыми, а потому несуверенными.

Третья наиболѣе замѣчательная федерація новаго времени Германская имперія, созданная въ 1871 году, представляетъ рядъ существенныхъ характерныхъ особенностей въ своемъ строѣ по сравненію съ Сѣверо-Американской и Швейцарской федераціями; одной изъ главныхъ этихъ особенностей надо признать то обстоятельство, что федерація эта является составленной главнымъ образомъ изъ государствъ монархическаго устройства. Въ виду этого власть ея уже никакъ не можетъ быть понимаема на американскій манеръ, какъ двойное правительство, черпающее свои полномочія отъ единаго converеннаго народа. Иногда поэтому различные ученые отказывались здѣсь видѣть такое государство, какое мы находимъ въ Сѣверной Америкѣ и Швейцаріи, то объясняя этотъ строй, какъ своеобразный тѣсный союзъ монарховъ[1]), то считая его единымъ унитарнымъ государствомъ лишь съ нѣкоторыми федеративными элементами, какъ слѣдствіемъ историческихъ пережитковъ[2]).

Но, разсматривая основныя начала организаціи новой Германской имперіи, мы увидимъ, что въ сущ-

---

1) Въ новое время *Otto Mayer*. Republikanischer und monarchischer Bundesstaat. Archiv für öffentl. Recht, Bd. 18, Heft 3, 1903, стр. 337 и сл., см. стр. 364. „Die Addition mehrerer monarchischer Souveräne giebt keinen neuen Souverän, sondern einen Monarchenbund“.

2) *Treitschke*. Politik. Bd. II, стр. 332. (Нов. изд. Cornicelius'а, Leipzig 1900), отказавшись отъ своихъ прежнихъ воззрѣній (см. выше, стр. 54, прим. 2) и примыкая въ позднѣйшемъ своемъ пониманіи природы союзнаго государства къ теоріи Цорна и его единомышленниковъ, развиваетъ примѣнительно къ Германской имперіи тотъ взглядъ, что это въ сущности вполнѣ единое государство, монархія съ федеративными формами, единственное въ своемъ родѣ политическое образованіе, которое въ сущности ничто иное какъ расширенная Пруссія—„Das verlängerte Preussen“. (См. стр. 340. „Mit dem neuen Reiche steht es nicht anders als mit dem alten. Diese Staatsbildung ist eine Verfassungsform einzig in ihrer Art, sie hat nirgends ihr Gegenbild“).

ности она все же во многихъ отношеніяхъ, и притомъ наиболѣе существенныхъ, подходитъ къ тому же общему типу федерацій, каковы Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты и Швейцарія. Однако, прежде чѣмъ перейдти къ обозрѣнію современнаго устройства Германіи для лучшаго его пониманія необходимо бросить хотя бы бѣглый взглядъ на тѣ переходные этапы, которые прошелъ въ своемъ политическомъ развитіи германскій народъ на пути отъ старой имперіи къ новой. Таковыми этапами являются союзныя образованія, носящія наименованія Рейнскій союзъ и Германскій союзъ.

Рейнскій союзъ, основанный 12 іюля 1805 года[1]), представлялъ собой наиболѣе характерный примѣръ союза государствъ. Различныя германскія территоріи, провозгласивъ свое отпаденіе отъ имперіи и полную свою независимость, суверенитетъ, соединились на основаніи договорнаго соглашенія между собой, носившаго названіе акта рейнскаго союза, въ постоянную федерацію и создали особый союзный органъ—союзное собраніе (Bundestag). Союзъ этотъ первоначально охватывалъ лишь 16 нѣмецкихъ территорій, но затѣмъ постепенно въ него вошла почти вся Германія за исключеніемъ Австріи, Пруссіи, Шведской Помераніи, Голштейна и вольныхъ городовъ. Онъ существовалъ до 1813 года, когда вслѣдствіе пораженія французовъ разрушился самъ собой. Какого-либо акта о его прекращеніи не было.

Созданіе рейнскаго союза было дѣломъ политики Наполеона, и по существу этотъ союзъ являлся ничѣмъ инымъ, какъ подчиненіемъ сначала части, а затѣмъ и почти всей Германіи волѣ могущественнаго императора. Соединившись въ постоянную федерацію, члены рейнскаго союза въ учредительномъ актѣ его, составленномъ въ Парижѣ, признали французскаго императора протекторомъ новосозданнаго союзнаго образованія и заключили съ Франціей оборонительный и наступательный военный союзъ. Пруссія имѣла на-

---

[1]) Актъ основанія рейнскаго союза см. у *Pölitz*. Die Verfassungen des teutschen Staatenbundes. I Abth. Leipzig 1847, стр. 3—9.

мѣреніе въ противовѣсъ этому объединенію, главнымъ образомъ южныхъ германскихъ государствъ, организовать другой союзъ изъ сѣверо-германскихъ государствъ, въ которомъ бы главенство принадлежало Пруссіи, раздѣлявшей руководительство дѣлами союза съ Саксоніей и Гессеномъ, но Наполеону удалось помѣшать осуществленію этого плана, а побѣды французскихъ войскъ при Іенѣ и Ауэрштедтѣ, низведя Пруссію до положенія второстепенной державы, повлекли за собой присоединеніе къ рейнскому союзу почти всѣхъ сѣверныхъ германскихъ государствъ.

Актъ рейнскаго союза, начертывая лишь первоначальныя основанія организаціи новой федераціи, предполагалъ затѣмъ болѣе подробное опредѣленіе ея путемъ особаго основного статута (ст. 11), но таковой такъ и не былъ выработанъ, а въ дѣйствительности союзная организація оставалась на бумагѣ, и союзъ всецѣло подчинялся руководительству Наполеона. По акту 1806 года союзъ имѣлъ лишь одинъ общій органъ— Bundestag, союзный конгрессъ, который долженъ былъ засѣдать во Франкфуртѣ на Майнѣ и распадался на двѣ коллегіи: коллегію королей (куда входили и великіе герцоги) и коллегію князей (ст. 6). Въ первой коллегіи предсѣдательство принадлежало Князю-Примасу, бывшему канцлеру старой имперіи, сдѣлавшемуся затѣмъ великимъ герцогомъ франкфуртскимъ и считавшемуся президентомъ союза, во второй—герцогу Нассау-Узингенъ. Опредѣленныхъ постановленій относительно компетенціи союза въ актѣ 1806 года мы не встрѣчаемъ. Статья шестая акта говоритъ объ „общихъ интересахъ“ союзныхъ государствъ, но болѣе подробнаго опредѣленія содержанія этихъ общихъ интересовъ нѣтъ. Указывается лишь (ст. 9), что споры между государствами союза должны разрѣшаться союзнымъ конгрессомъ, а также болѣе или менѣе подробно устанавляются (ст. 35—38) условія совмѣстной съ Франціей оборонительно-наступательной дѣятельности въ случаѣ войны. Другіе вопросы, касающіеся союзной компетенціи, надлежало опредѣлить впослѣдствіи, что однако осталось невыполненнымъ. За главами территорій вошедшихъ въ составъ союза былъ признанъ полный

суверенитетъ [1]). При этомъ цѣлый рядъ прежнихъ мелкихъ Landesherr'овъ былъ медіатизированъ, т. е. низведенъ на положеніе подданныхъ суверенныхъ князей, за ними остались нѣкоторыя привиллегіи правительственнаго и судебнаго характера, но владѣнія ихъ вошли какъ части въ составъ какого-либо изъ суверенныхъ союзовъ.

Въ новое время въ нѣмецкой государственно-правовой литературѣ Клöппель [2]) высказалъ мнѣніе, что рейнскій союзъ былъ все же государствомъ, подобно Священной Римской Имперіи Германскаго народа. Съ такимъ взглядомъ ни въ коемъ случаѣ согласиться нельзя, ибо онъ явно противорѣчитъ цѣлому ряду фактовъ и прежде всего тексту рейнскаго союза. Отпавъ отъ старой имперіи, провозгласивъ независимость отъ имперской власти и законовъ, прежнія германскія территоріи однѣ возвысились до положенія суверенныхъ государствъ, другія, будучи медіатизированы, потеряли характеръ государственныхъ союзовъ, хотя бы и несуверенныхъ, и стали частями первыхъ. Намъ кажется не подлежащимъ никакому сомнѣнію, что какъ государство Германія съ 1806 года перестала существовать какъ политически, такъ и юридически [3]).

Актъ рейнскаго союза какъ по формѣ своей, такъ и по содержанію былъ договоромъ международно-правового характера. Въ федераціи имъ образованной не было никакихъ слѣдовъ единства территоріи или населенія соединенныхъ государствъ. Наоборотъ опредѣлялось (ст. 34), что ни одинъ изъ главъ государствъ союза не можетъ имѣть никакихъ правительственныхъ полномочій въ предѣлахъ территоріи другого государства. Не было здѣсь также и представленія о единой верховной власти, юридически независимой въ своей сущности отъ членовъ союза. Таковой нельзя понимать

---

[1]) Ст. 26 акта рейнскаго союза, слѣдуя средневѣковымъ воззрѣніямъ, перечисляетъ аттрибуты этого суверенитета, каковы: законодательство, высшій судъ и полиція, право производить наборъ войска и право обложенія населенія налогами.

[2]) *Klöppel.* Dreissig Jahre Deutscher Verfassungsgeschichte, стр. 13.

[3]) Ср. *H. Schulze.* Einletung, стр. 287. „Der Rheinbund war ein blos völkerrechtlicher Verein souveräner Staaten, kein Reich oder Bundestaat".

власть протектора, который стоялъ внѣ союза, былъ съ точки зрѣнія права не болѣе какъ сильнымъ его союзникомъ и покровителемъ. На дѣлѣ конечно власть его была всемогуща и онъ являлся властителемъ гораздо болѣе реальнымъ, чѣмъ императоръ старой германской имперіи[1]), но это было отраженіемъ фактическаго соотношенія силъ, а не слѣдствіемъ организаціи союза. Правовыя отношенія протектора къ союзу выражались, кромѣ взаимной военной поддержки, въ правѣ избирать преемника Князю-Примасу, предсѣдателю союза. Никакой же правительственной власти въ союзѣ протекторъ не имѣлъ, единственнымъ органомъ, объединяющимъ дѣятельность соединенныхъ государствъ, былъ конгрессъ ихъ представителей—Bundestag.

И хотя подробности относительно его полномочій и дѣятельности такъ и остались не опредѣленными, но изъ всей структуры федераціи ясно видно, что онъ не могъ постановлять рѣшеній, связывающихъ суверенитетъ королей и князей, столь ревниво оберегаемый рядомъ статей акта рейнскаго союза[2]).

Послѣ пораженія „великой арміи" въ Россіи стремленія германскаго народа къ независимости отъ французовъ и къ болѣе или менѣе тѣсному политическому національному единству проявились съ большой силой и германскія правительства воспользовались этимъ національнымъ подъемомъ для сверженія ига Наполеона. Прокламація, изданная въ Калишѣ главнокомандующимъ русскихъ войскъ Кутузовымъ отъ имени Россіи и Пруссіи, обращаясь къ народамъ Германіи

---

[1]) *G. Meyer-Anschütz.* Н. с., стр. 100, прим. 12. „In Wahrheit war der Rheinbund kein Bund der deutschen Staaten unter sich, sondern nur ein Bündel aufgezwungener Protektoratsverhältnisse".

[2]) Изъ сочиненій, посвященныхъ разсмотрѣнію рейнскаго союза см. слѣд. работы: *K. S. Zachariae.* Jus publicum civitatum, quae foederi Rhenano adscriptae sunt. Heidelberg, 1807, *Его же.* Das Staatsrecht der rheinischen Bundesstaaten und das rheinische Bundesrecht. Heidelberg, 1810, *Behr.* Systematische Darstellung des Rheinischen Bundes aus dem Standpunkte des öffentlichen Rechtes. Frankfurt am M., 1808, *Klüber.* Staatsrecht des Rheinbundes. Tübindgen, 1808. Весьма важнымъ для изученія этой эпохи является *Winkopp.* Der rheinische Bund. Eine Zeitschrift historisch-politisch-statistisch-geografischen Inhalts. 22 B-de. Frankfurt am M., 1806—1812.

и призывая ихъ къ объединенію въ дѣлѣ борьбы съ Наполеономъ, обѣщала, какъ результатъ этой борьбы, возстановленіе достопочтенной имперіи (ehrwürdiges Reich), что должно было явиться, по ея словамъ, исключительно дѣломъ государей и народовъ Германіи, „дабы будущій союзъ могъ выйти изъ самобытнаго духа германскаго народа обновленнымъ, полнымъ жизни и единства". Такимъ образомъ какъ будто первоначально имѣлось въ виду создать единое государство. Но уже въ слѣдующемъ году въ договорѣ между Австріей и Пруссіей, заключенномъ въ Шомонѣ, было условлено, что предполагаемая германская федерація будетъ имѣть форму союза государствъ, не затрагивая суверенитета государствъ, которыя въ нее войдутъ. Государства средней и малой величины, опасаясь потерять недавно пріобрѣтенную независимость, также стали вступать въ отдѣльныя соглашенія съ Австріей и Пруссіей, въ которыхъ выговаривали себѣ неприкосновенность суверенитета при новомъ устройствѣ. Наконецъ въ шестой статьѣ парижскаго мирнаго договора отъ 30-го мая 1814 года было опредѣленно указано, что германскія государства должны остаться независимыми, но соединенными федеративными узами (Les états de l'Allemagne seront independants et unis par un lien féderatif). Исполненіе этой программы на Вѣнскомъ конгрессѣ было поручено сперва особому „нѣмецкому комитету" (Deutsches Komitee) изъ представителей пяти наиболѣе крупныхъ германскихъ государствъ (Австріи, Пруссіи, Баваріи, Вюртемберга и Ганновера), но въ виду протеста меньшихъ государствъ, устраненныхъ отъ участія въ выработкѣ новаго союзнаго устройства, къ этому дѣлу были привлечены затѣмъ представители всѣхъ нѣмецкихъ монархій и вольныхъ городовъ, и результатомъ довольно долгихъ обсужденій, какъ извѣстный компромиссъ разнообразныхъ требованій и стремленій, явился наконецъ германскій союзный актъ (Die deutsche Bundes-Acte) 8-го іюня 1815 года, принятый и ратифицированный всѣми нѣмецкими государствами и легшій въ основу новаго федеративнаго устройства Германіи. Союзное государство, каковое имѣла очевидно въ виду

калишская прокламація, въ ту эпоху не могло быть образовано. Этому прежде всего мѣшало соперничество двухъ главныхъ государствъ: Австріи и Пруссіи. Австрія, стремясь къ гегемоніи въ Германіи, вмѣстѣ съ тѣмъ не желала слить совершенно свои особые интересы, какъ великой европейской державы, съ интересами всей Германіи; Пруссія слишкомъ выросла въ своемъ могуществѣ и значеніи въ европейскомъ концертѣ, для того чтобы подчиниться главенству Австріи, какъ встарину территоріи подчинялись имперской власти и хотя бы только теоретически, но все же являться зависимой отъ императора, главы другого государства.

Среднія государства, какъ Баварія и Вюртембергъ, ревниво оберегая свой недавно пріобрѣтенный суверенитетъ, рѣшительнѣйшимъ образомъ возставали противъ созданія болѣе или менѣе крѣпкой центральной федеральной власти. Наоборотъ небольшія государства, опасаясь поглощенія ихъ крупными и средними государствами, видѣли въ созданіи такой власти и въ частности въ возстановленіи императорскаго достоинства наиболѣе лучшій путь къ охранѣ своихъ правъ. Въ концѣ концовъ возобладали однако стремленія крупныхъ и среднихъ государствъ и былъ созданъ союзъ государствъ, хотя и нѣсколько болѣе тѣсной организаціи, чѣмъ рейнскій союзъ, но въ основныхъ началахъ все же построенный на тѣхъ же принципахъ соглашенія суверенныхъ государствъ и совмѣстной ихъ дѣятельности при помощи конгресса уполномоченныхъ, дѣйствующихъ по инструкціямъ своихъ правительствъ. Актъ 1815 года имѣетъ значеніе и характеръ международнаго договора. Онъ включенъ былъ въ качествѣ приложенія въ акты Вѣнскаго конгресса[1]) и считался поэтому гарантированнымъ всѣми государствами, принимавшими участіе въ конгрессѣ. Недостаточность нѣкоторыхъ опредѣленій союзнаго акта побудила германскія правительства къ созыву въ 1819 году въ Вѣнѣ особой конференціи министровъ союзныхъ государствъ,

[1]) Первые 11 статей включены также въ самый текстъ акта вѣнскаго конгресса.

выработавшей, такъ называемый, Вѣнскій заключительный актъ (Wiener Schlussacte) 15-го мая 1820 года, постановленіемъ союзнаго собранія въ его plenum отъ 8-го іюня 1820 года принятый, какъ второй основной законъ союза. На этихъ двухъ актахъ основывалось устройство Германскаго союза, просуществовавшаго отъ 1815 до 1866 года. Въ союзѣ этомъ, также какъ и въ рейнскомъ союзѣ, все устройство исходило изъ начала неприкосновенности суверенитета соединенныхъ государствъ. Вѣнскій заключительный актъ прямо называетъ его международно-правовымъ соединеніемъ [1]).

Цѣлью союза было (ст. 2 союзн. акта 1815 г.): охранять внѣшнюю и внутреннюю безопасность Германіи и независимость и неприкосновенность отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ. Органомъ его являлся постоянный конгрессъ представителей отъ государствъ — Bundesversammlung, засѣдавшій во Франкфуртѣ на Майнѣ подъ предсѣдательствомъ уполномоченнаго отъ Австріи. 38 нѣмецкихъ государствъ соединились въ постоянный организованный союзъ, приняли на себя взаимно рядъ обязательствъ въ отношеніи различныхъ общихъ дѣлъ и учредили общій органъ для разрѣшенія послѣднихъ. Но и въ этомъ союзѣ, какъ и въ предшествовавшемъ ему союзѣ рейнскомъ, мы не встрѣчаемъ понятія ни единой территоріи, ни единаго населенія, а тѣмъ болѣе какой-либо единой независимой верховной власти. Правда, ст. 5 заключительнаго акта 1820 года запрещаетъ выходъ изъ союза, а ст. 6 поставляетъ всякое измѣненіе въ составѣ союза въ зависимость отъ согласія союзной власти, но это единство территоріи союза имѣетъ значеніе лишь во внѣш-

---

[1]) *H. A. Zachariä.* Die deutschen Verfassungsgesetze. Göttingen, 1855, стр. 17. Die Wiener Schlassacte, Art. 1. „Der deutsche Bund ist ein völkerrechtlicher Verein der deutschen souverainen Fürsten und freien Städte". Еще болѣе укрѣпляетъ и развиваетъ эту мысль Art. 2. „Dieser Verein besteht in seinem Innern als eine Gemeinschaft selbständiger, unter sich unabhängiger Staaten mit wechselseitigen gleichen Vertragsrechten und Vertragsobliegenheiten, in seinen äussern Verhältnissen aber, als eine in politischer Einheit verbundene Gesammtmacht. Акты рейнскаго и германскаго союза въ новомъ изданіи см. также у *Binding'a* въ его коллекціи Deutsche Staatsgrundgesetze, Heft III, Leipzig, 1905.

нихъ отношеніяхъ, съ точки же зрѣнія внутренняго права союза союзная власть не дѣйствовала непосредственно въ предѣлахъ территоріи отдѣльныхъ соединенныхъ государствъ. Въ этомъ отношеніи союзное правительство, какъ справедливо замѣчено было еще проф. Градовскимъ, было поставлено въ условія, невыгодныя даже сравнительно со старой имперіей. „Имперское правительство, говоритъ онъ, хотя номинально считалось главою всей имперіи. Оно имѣло въ отдѣльныхъ земляхъ разныя непосредственныя права; въ другихъ отношеніяхъ его власть соперничала съ властями мѣстными. Союзный сеймъ не имѣлъ ни территоріальнаго верховенства, ни малѣйшей доли общенароднаго главенства“ [1]).

Постановленія союзнаго собранія, „союзные законы“, какъ они иногда называются, имѣли силу лишь въ отношеніи государствъ, а не ихъ гражданъ и, чтобы пріобрѣсти значеніе законовъ для послѣднихъ, должны были быть обнародованы особо въ каждомъ отдѣльномъ государствѣ. Союзные акты, не видя огромной юридической разницы въ понятіи договора и закона, называютъ одновременно устройство союза и Grundvertrag и Grundgesetz (ст. 3 заключ. акта) и тѣмъ даютъ поводъ нѣкоторымъ изслѣдователямъ говорить о законодательствѣ въ союзѣ 1815—1866 года. Юридически считать законами постановленія союзнаго собранія однако нельзя, ибо законъ есть велѣніе государственной власти, а таковой въ союзѣ не было [2]). Союзнымъ органомъ являлся, какъ сказано, конгрессъ, который для рѣшенія дѣлъ, входившихъ въ его компетенцію, могъ дѣйствовать въ двухъ видахъ: въ видѣ такъ называемаго plenum—полнаго собранія и въ видѣ engerer Rath—собранія тѣснаго. Обычный порядокъ былъ рѣшеніе дѣлъ въ тѣсномъ совѣтѣ и только нѣкоторыя, наиболѣе важныя рѣшенія, по постановленію самого тѣснаго совѣта признанныя таковыми, переносились въ plenum. Непремѣнно въ plenum'ѣ должны были разсматриваться: измѣненіе основныхъ законовъ

[1]) *Градовскій.* Германская конституція, ч. I, стр. 36.

[2]) Ср. *Laband.* Staatsrecht, т. I, стр. 7, 8.

и рѣшенія касающіяся послѣднихъ, органическія учрежденія союза и учрежденія для союзныхъ цѣлей, принятіе новыхъ членовъ въ составъ союза, объявленіе войны и заключеніе мира. Въ тѣсномъ совѣтѣ дѣла рѣшались простымъ большинствомъ голосовъ, въ plenum'ѣ же большинствомъ $^2/_3$. Но относительно большинства дѣлъ разрѣшавшихся въ plenum'ѣ было постановлено необходимымъ рѣшать ихъ единогласно, такъ что $^2/_3$ голосовъ разрѣшались въ сущности лишь вопросы о войнѣ и мирѣ.

Первоначально предполагалась только одна форма рѣшенія дѣлъ, но по настоянію меньшихъ государствъ, опасавшихся потери всякаго вліянія, былъ введенъ plenum. Разница между этими двумя формами состояла въ томъ, что въ plenum'ѣ Австрія и пять королевствъ: Пруссія, Баварія, Саксонія, Ганноверъ и Вюртембергъ имѣли по 4 голоса, Баденъ, Кургессенъ, В. Герцогство Гессенъ, Швеція за Голштейнъ и Лауэнбургъ и Нидерланды за Люксенбургъ и Лимбургъ имѣли по 3 голоса, Брауншвейгъ, Мекленбургъ-Шверинъ и Нассау по 2 и остальныя 21 государства и вольные города по 1 голосу.

Такимъ образомъ здѣсь были такъ распредѣлены голоса, что каждое государство, самое незначительное, имѣло 1 голосъ, а такъ какъ наиболѣе важные вопросы: измѣненіе въ организаціи союза, въ составѣ его членовъ, рѣшались въ plenum единогласно, то какое-нибудь изъ микроскопическихъ государствъ (Zwergstaaten), вродѣ Липпе или Рейсса, могло не допустить всякую полезную реформу, принятую всѣми остальными государствами. Учрежденіе plenum'а въ составѣ союза ярко подчеркиваетъ договорный его характеръ и отсутствіе въ немъ государственной власти и государственнаго единства. Тѣсный совѣтъ отличался отъ пленума тѣмъ, что въ немъ каждое государство имѣло не болѣе одного голоса; таковымъ пользовались государства (11), имѣвшія въ plenum 4 и 3 голоса.

Эти самостоятельные голоса носили названіе Virilstimme. Остальныя государства имѣли голосъ совмѣстно съ другими. Такіе составные голоса назывались Gesammt- oder Kuriatstimme. Всего такихъ состав-

ныхъ голосовъ было 6. Такимъ образомъ въ общемъ тѣсный совѣтъ насчитывалъ 17 голосовъ[1]). Уполномоченные въ союзномъ собранiи пользовались привилегiями дипломатическихъ агентовъ, дѣйствовали по инструкцiямъ своихъ правительствъ и были отвѣтственны исключительно передъ ними. Въ компетенцiю союзной власти входили международныя сношенiя, война, миръ, договоры. Въ международныхъ отношенiяхъ союзъ являлся какъ единое цѣлое (Gesammt-Macht). Во внутреннихъ же отношенiяхъ, имѣя цѣлью охрану безопасности, онъ долженъ былъ выступать лишь тогда, когда положенiе вещей въ какомъ либо отдѣльномъ государствѣ грозило нарушить спокойствiе всего союза. Союзъ долженъ былъ слѣдить за мирнымъ разрѣшенiемъ споровъ между государствами путемъ третейскихъ судовъ, но своихъ судовъ онъ не имѣлъ и разрѣшенiе споровъ происходило такимъ образомъ, что отвѣтчикъ указывалъ на три государства союза, истецъ избиралъ одно изъ нихъ и высшiй судъ этого государства являлся судомъ, разрѣшавшимъ возникшее разногласiе. Таковой порядокъ носилъ названiе аустрегальной юстицiи. Союзная власть обязана была слѣдить за тѣмъ, чтобы ни правительства, ни представительныя собранiя не нарушали конституцiй отдѣльныхъ государствъ. Граждане могли приносить жалобы союзной власти на нарушенiе ихъ правительствами гарантированныхъ имъ конституцiей правъ и на отказъ въ правосудiи[2]). Противъ государства, не исполняющаго постановленiй союзнаго собранiя, могла быть назначаема такъ называемая союзная экзекуцiя, принудительное исполненiе нарушенныхъ государствомъ союзныхъ обязанностей. Но, не имѣя своей исполнительной власти, союзъ долженъ былъ и здѣсь обращаться къ отдѣльнымъ государствамъ для осуществленiя своего рѣшенiя относительно союзной экзекуцiи. Войско союза слагалось изъ контингентовъ государствъ

[1]) См. ст. IV и VI союзнаго акта 1815 года.

[2]) Это являлось существеннымъ отклоненiемъ отъ общаго принципа сношенiя союзной власти лишь съ государствами. Ср. *Brie*. Theorie der Staatenverbindungen, стр. 90.

и состояло изъ 10 корпусовъ, изъ которыхъ по 3 содержалось Австріей и Пруссіей, 1—Баваріей и 3 являлись „комбинированными", составлявшимися изъ войскъ разныхъ среднихъ и мелкихъ государствъ союза.

Союзъ имѣлъ свои крѣпости: Майнцъ, Люксембургъ и Ландау, къ которымъ въ сороковыхъ годахъ присоединены были еще 2—Ульмъ и Раштадтъ. Финансы союза составлялись изъ взносовъ отъ отдѣльныхъ государствъ (Matrikularbeiträge), исчислявшихся пропорціонально количеству ихъ населенія.

Изъ всего вышеизложеннаго ясно видно, что устройство Германскаго союза вполнѣ приближалось къ тому же типу федерацій, который существовалъ въ Нидерландахъ до 1795 года, въ Швейцаріи до 1848 года и въ Сѣверной Америкѣ въ эпоху дѣйствія „артикуловъ конфедераціи". Нельзя принять ни мнѣнія Клёппеля, считающаго Германскій союзъ настоящимъ государствомъ, ни мнѣнія Георга Мейера, полагающаго, что суверенитетъ соединенныхъ государствъ здѣсь былъ ограниченъ, неполонъ. Федерація эта являлась и по происхожденію, и по сущности своей постояннымъ договорнымъ соединеніемъ суверенныхъ государствъ и хотя была по своей идеѣ союзомъ вѣчнымъ, неразрывнымъ, но юридически всѣ права власти ея основывались на соглашеніи государствъ членовъ союза, подчиненіе послѣднихъ союзу было добровольно и не нарушало въ принципѣ ихъ суверенитета[1]).

Здѣсь соединены были только государства; органомъ ихъ совмѣстной дѣятельности, единственнымъ органомъ союзной власти былъ лишь конгрессъ ихъ

---

[1]) См. *Le Fur und Posener.* Н. с., т. I, стр. 108. *Laband.* Staatsrecht, т. I, стр. 7.

Zorn. Staatsrecht, Bd. I, стр. 3, 4. „Der deutsche Bund war auf dem Principe begründet, dass den Staaten die Souveränetät verbleibe; dass nur in einzelnen, genau fixirten Punkten die Bundesglieder sich vertragsmässig hinsichtlich der Ausübung der Souveränetät zu Gunsten der Zentralgewalt beschränkten. Er beruhte auf einem Vertrage der Mitglieder und für ihn galten alle staatsrechtlichen Konsequenzen des Vertragsverhältnisses, nur mit der Beschränkung, das die Möglichkeit einseitigen Ausscheidens aus dem Bunde vertragsmässig ausgeschlossen worden war".

уполномоченныхъ, дѣйствовавшій или въ цѣломъ, или иногда еще при посредствѣ своихъ комитетовъ: военнаго, финансоваго, экзекуціоннаго и для принятія жалобъ отъ частныхъ лицъ—комитетовъ, избиравшихся въ тѣсномъ совѣтѣ относительнымъ большинствомъ голосовъ. Хотя веденіе международныхъ сношеній было компетенціей союза, но и отдѣльныя государства имѣли право посольства и заключенія договоровъ съ иностранными государствами. Тѣ же государства, которыя имѣли владѣнія, не вошедшія въ составъ союза (Австрія, Пруссія, Данія, Нидерланды), могли даже вести самостоятельно войну (ст. 46 заключ. акта 1820 г.). Такое положеніе вещей особенно было неудобно и опасно для союза, ибо такимъ путемъ онъ могъ быть помимо своей воли вовлеченъ въ войну.

Въ учредительныхъ актахъ Германскаго союза мы можемъ найдти попытки нѣсколько болѣе тѣснаго объединенія отдѣльныхъ государствъ. Кромѣ содѣйствія разрѣшенію споровъ между государствами и гарантіи законности управленія въ нихъ, союзная власть должна была содѣйствовать укрѣпленію монархическихъ началъ, издать общія предписанія относительно законовъ о печати и авторскихъ правъ, были (ст. 16, 18 акта 1815 г.) предоставлены гражданамъ соединенныхъ государствъ права свободы вѣроисповѣданія, пріобрѣтенія недвижимости во всѣхъ государствахъ союза, право свободнаго переселенія изъ одного государства въ другое и право вступать въ службу военную и гражданскую въ любомъ союзномъ государствѣ. Наконецъ (ст. 19) было условлено выработать общія постановленія относительно торговли и плаванія по рѣкамъ союза. Но всѣ эти постановленія, большинство изъ которыхъ при томъ не выполнялось на практикѣ, не нарушали общаго духа, общихъ началъ устройства Германскаго союза, равно какъ и существованіе союзныхъ крѣпостей не установляло непосредственной территоріи союза, ибо области, занятыя подъ эти крѣпости, считались все же входящими въ составъ территорій тѣхъ государствъ, въ предѣлахъ которыхъ онѣ находились. Отношеніе къ нимъ союза можно приравнять, какъ это и дѣлаютъ многіе нѣмец-

кіе авторы, къ понятію публично-правового сервитута. Стремленіе германскаго народа къ политическому единству въ союзѣ этомъ въ концѣ концовъ было осуществлено въ незначительной степени, меньше даже чѣмъ въ старой имперіи въ послѣднее время ея существованія. Нѣкоторыя отступленія отъ началъ международно-правового союза объясняются именно уступками идеѣ національнаго единства, но они были столь незначительны въ актахъ союза и еще болѣе на практикѣ, что естественно не могли удовлетворить общественнаго мнѣнія, и лучшіе умы Германіи продолжали мечтать о болѣе сильномъ объединеніи германскаго народа, о новой имперіи, о созданіи вмѣсто союза государствъ единаго союзнаго государства[1]).

Въ 1848 году, въ эпоху революціонныхъ движеній, вспыхнувшихъ по всей Европѣ, въ Германіи особенно усилились въ широкихъ общественныхъ кругахъ требованія болѣе тѣснаго политическаго единства на основѣ конституціоннаго союзнаго устройства, которое превратило бы германскую федерацію изъ союза государствъ въ союзное государство. Союзный конгрессъ, идя навстрѣчу этимъ требованіямъ, постановилъ рѣшеніе созвать во Франкфуртѣ на Майнѣ національное собраніе изъ представителей всего германскаго народа, которое выработало бы начала новой союзной организаціи для Германіи. Собраніе, открытое 18-го мая 1848

---

1) Изъ работъ, посвященныхъ разсмотрѣнію Германскаго союза 1815—1866 года, наиболѣе замѣчательными являются:

Klüber. Oeffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten. Frankfurt am M., 4 Aufl. 1840.

Tittmann. Darstellung der Verfassung des deutschen Bundes. Leipzig 1818.

Dresch. Oeffentliches Recht des deutschen Bundes und der deutschen Bundesstaaten. Tübingen. 1820.

Jordan. Lehrbuch des allgemeinen und deutschen Staatsrechtes, Bd. I. Kassel 1831.

Weiss. System des deutschen Staatsrechtes. Regensburg 1843.

H. A. Zachariae. Deutsches Staats- und Bundesrecht. 3 Aufl., 2 Theile. Göttingen 1865—1867.

Zöpfl. Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechtes. 5 Aufl., 2 Theile. Leipzig und Heidelberg 1863.

Held. System des Verfassungsrechtes der monarchischen Staaten Deutschlands, 2 Theile. Würzburg 1856—7.

года, ревностно занялось составленіемъ новой союзной конституціи. Оно установило временную правительственную власть въ лицѣ особаго имперскаго намѣстника (Reichsverweser), которымъ былъ избранъ эрцгерцогъ австрійскій Іоганнъ, и временныхъ имперскихъ министровъ. Союзный конгрессъ прекратилъ свое существованіе и передалъ свои правительственныя полномочія имперскому намѣстнику. Но какъ распорядительная власть собранія, такъ и правительственная власть намѣстника и его министровъ покоились лишь на моральномъ авторитетѣ и не имѣли никакихъ средствъ ни личныхъ, ни матеріальныхъ для приведенія въ дѣйствіе своихъ рѣшеній и распоряженій. Удачное осуществленіе трудной задачи, имъ предстоявшей, всецѣло зависѣло отъ доброй воли отдѣльныхъ германскихъ правительствъ и особенно правительствъ наиболѣе значительныхъ государствъ. Собраніе, состоявшее изъ лучшихъ, наиболѣе просвѣщенныхъ и патріотически настроенныхъ лицъ, такихъ замѣчательныхъ ученыхъ и государственныхъ дѣятелей, какъ Генрихъ Гагернъ (предсѣдатель собранія), Моль, Велькеръ, Гервинусъ, Дункеръ, Дройзенъ, Безелеръ, Арндтъ, Яковъ Гриммъ, Радовицъ, Рöмеръ, Финке и мн. др., очень часто обвиняютъ въ непрактичности, въ излишнемъ доктринерствѣ, но при всемъ увлеченіи членовъ собранія теоретическими ученіями все же нельзя не признать, что составленная ими конституція была нисколько не хуже, а во многомъ можетъ быть и лучше дѣйствующихъ конституцій новыхъ союзныхъ государствъ. Многія ея начала и прежде всего избирательный законъ и рейхстагъ, какъ законодательный органъ имперіи, а также основныя начала организаціи имперскаго войска и флота вошли и въ нынѣ дѣйствующую союзную имперскую конституцію. При иныхъ обстоятельствахъ можетъ быть эта конституція могла вполнѣ быть проведена въ жизнь и создать германское союзное государство. Но въ эпоху ея изданія національнымъ собраніемъ [1])

---

[1]) Конституція была издана 28 марта 1849 года. Немного позднѣе, 12 апрѣля 1849 года, былъ изданъ избирательный законъ для выборовъ въ имперскій рейхстагъ.

споръ изъ за гегемоніи между двумя наиболѣе крупными нѣмецкими государствами—Австріей и Пруссіей былъ еще не разрѣшенъ. Пруссія стремилась стать во главѣ Германіи, но не рѣшалась все еще исключить изъ нея Австрію. Австрія же, желая руководить дѣлами Германіи, не могла однако никакъ слиться съ ней и оставить свою особую великодержавную политику, опредѣлявшуюся нерѣдко ея владѣніемъ обширными не нѣмецкими областями. Конституція, составленная франкфуртскимъ національнымъ собраніемъ, опредѣляя составъ будущей имперіи, установила, что къ ней должны принадлежать только нѣмецкія земли. Тѣ же германскія государства, которыя имѣютъ въ своемъ составѣ и не нѣмецкія области, должны дать имъ совершенно особое устройство и управленіе. Это постановленіе дѣлало очевиднымъ невозможность вступленія въ новую федерацію австрійской монархіи.

Понимая это, авторы конституціи 1849 года рѣшились основать имперію безъ Австріи. Императоромъ по конституціи долженъ былъ быть избранъ одинъ изъ царствующихъ монарховъ германскихъ государствъ и императорское достоинство являлось затѣмъ наслѣдственнымъ въ его родѣ по праву первородства въ мужскомъ поколѣніи. Императоромъ былъ избранъ прусскій король Фридрихъ-Вильгельмъ IV. Но онъ не принялъ избранія, предложеннаго ему особой депутаціей отъ національнаго собранія, основывая свой отказъ на томъ, что не считалъ собраніе компетентнымъ самостоятельно установлять союзное германское устройство и предлагать императорскую германскую корону безъ согласія на то монарховъ и правительствъ вольныхъ городовъ Германіи, подданными каковыхъ являлись члены національнаго собранія. Онъ не считалъ возможнымъ принять императорскую корону изъ рукъ собранія, вышедшаго изъ нѣдръ революціи, и основать такимъ образомъ свою будущую власть на началахъ народнаго суверенитета[1]). Рядъ же правительствъ раз-

---

[1]) Также непріемлемыми казались прусскому королю два другихъ основныхъ начала будущей конституціи: всеобщая подача голосовъ при выборахъ въ рейхстагъ и предоставленіе императору только суспенсивнаго вето въ законодательствѣ.

личныхъ германскихъ государствъ прямо высказался за невозможность принятія ими новаго союзнаго устройства и отозвалъ своихъ представителей въ собраніи. Собраніе пыталось продолжать свои засѣданія, но это было уже безцѣльно; постановленіе собранія, обращенное ко всему германскому народу, привести въ дѣйствіе выработанную имъ конституцію въ сущности было призывомъ къ революціи и осталось безъ послѣдствій, если не считать волненій, вспыхнувшихъ въ нѣкоторыхъ государствахъ и подавленныхъ вооруженной силой. Собраніе, перекочевавшее въ Штутгартъ, было поставлено въ невозможность собираться запрещеніемъ вюртембергскаго правительства и прекратило свое существованіе.

Конституція, выработанная франкфуртскимъ собраніемъ [1]), являлась отраженіемъ тѣхъ теоретическихъ ученій о союзномъ государствѣ, которыя начинаютъ высказываться въ нѣмецкой государственно-правовой литературѣ со времени еще рейнскаго союза и которыя, при всѣхъ своихъ разногласіяхъ въ отношеніи многихъ существенныхъ вопросовъ, сходились въ томъ, что союзное государство должно, какъ всякое государство вообще, имѣть единую верховную власть и единый народъ, которымъ бы союзная власть управляла непосредственно, а не при посредствѣ государствъ, входящихъ въ федерацію. Нераздѣльность верховной власти, принадлежность ея народу, который делегируетъ ее тѣмъ или инымъ органамъ, признаніе за гражданами извѣстной суммы основныхъ правъ, установленіе особаго союзнаго суда для разрѣшенія споровъ между членами союзнаго государства и поддержанія въ немъ началъ законности и конституціонности управленія—таковы были главныя основныя идеи, которыя какъ бы носились въ воздухѣ въ то время въ Германіи, находили отраженіе въ рядѣ политическихъ и юридическихъ трактатовъ, появившихся въ ту эпоху, и которымъ члены франкфуртскаго національнаго собранія были призваны дать реальное осу-

---

[1]) См. ея текстъ у *Binding'a.* Deutsche Staatsgrundgesetze, Heft II, Leipzig 1905.

ществленіе въ создаваемой ими имперской конституціи. Имѣя въ виду основать національное единство, эта конституція признала всѣ германскія территоріи единой имперской территоріей, подчиненной главенству имперскихъ органовъ власти. При этомъ не-нѣмецкія земли германскихъ государствъ исключались изъ состава новой федераціи (отд. I, ст. 1, § 2 конст.). Населеніе, какъ и территорія, также разсматривалось какъ единое цѣлое, единый германскій народъ, на который непосредственно простираются имперскіе законы. Ему гарантирована была извѣстная сумма основныхъ правъ, которыя не могли быть нарушаемы отдѣльными государствами—членами имперіи (отд. VI, § 130, ср. отд. II, ст. XII, § 53 конст.). Условія пріобрѣтенія и потери гражданства должны были опредѣляться имперской властью.

Имперскими властями являлись наслѣдственный императоръ, управлявшій при посредствѣ имъ назначаемыхъ и отвѣтственныхъ передъ рейхстагомъ имперскихъ министровъ, и рейхстагъ, законодательный органъ имперіи изъ двухъ палатъ по примѣру американской конституціи: палаты государствъ (Staatenhaus) и народной палаты (Volkshaus). Члены первой палаты назначались наполовину представительными собраніями отдѣльныхъ государствъ, наполовину ихъ правительствами на 6 лѣтъ, при чемъ каждые 3 года выбывала половина членовъ. Члены народной палаты избирались всѣмъ германскимъ народомъ на основѣ прямого всеобщаго избирательнаго права срокомъ на 3 года. Судебная власть вручалась особому имперскому суду, который долженъ былъ вѣдать дѣла о разногласіяхъ между имперской властью и властями государствъ, споры государствъ между собой, дѣла объ отвѣтственности министровъ и нѣкоторыя дѣла уголовнаго и гражданскаго характера. Въ вѣдѣніе имперской власти входили всѣ внѣшнія дѣла имперіи, она завѣдывала войскомъ, флотомъ, путями сообщенія, и все матеріальное и процессуальное право должно было перейдти въ сферу ея законодательства. По многимъ вопросамъ единство здѣсь шло значительно далѣе, чѣмъ въ дѣйствующей нѣмецкой союзной конституціи, если не по

существу, то особенно по формѣ. Такое единство страшило небольшія государства, опасавшіяся потери своего значенія въ союзѣ и поэтому болѣе склонявшіяся къ федераціи въ видѣ союза государствъ.

Послѣ неудачи создать союзное устройство по иниціативѣ народной за это дѣло взялись правительства и прежде всего прусское. Пруссія для этой цѣли вошла въ союзъ съ Саксоніей и Ганноверомъ, составивъ такъ называемое соглашеніе трехъ королей — Dreikönigsbündniss. Соглашеніе это преслѣдовало цѣль созданія тѣснаго союза между германскими государствами безъ участія Австріи подъ главенствомъ Пруссіи, на основѣ началъ, очень напоминавшихъ франкфуртскую конституцію 1849 года. Главнымъ отступленіемъ проэкта, разработаннаго прусскимъ государственнымъ дѣятелемъ Радовицемъ, отъ постановленій конституціи 1849 года было прежде всего то, что глава союза, прусскій король, носилъ титулъ не императора, а имперскаго правителя (Reichsvorstand), и раздѣлялъ верховную власть съ коллегіей князей (Fürstenkollegium), въ которой было 6 голосовъ, изъ каковыхъ по одному имѣли Пруссія и Баварія, а остальные 4 распредѣлялись между другими государствами союза, принадлежа нѣсколькимъ совмѣстно. Затѣмъ, рейхстагъ избирался не на основѣ всеобщаго избирательнаго права, а на основѣ прусской цензовой трехклассной системы выборовъ. Наконецъ, имперскому правителю было дано право абсолютнаго вето относительно законовъ, принимаемыхъ рейхстагомъ.

По проискамъ Австріи, Ганноверъ и Саксонія однако скоро отпали отъ союза, но, тѣмъ не менѣе, въ виду приступленія къ нему многихъ небольшихъ государствъ, былъ созванъ Пруссіей въ Эрфуртѣ парламентъ изъ народныхъ представителей этихъ государствъ и Пруссіи, который одобрилъ предложенный ему проэктъ, и унія, какъ называли этотъ новый союзъ, должна была вступить въ жизнь[1]), но въ виду противодѣйствія Австріи и среднихъ госу-

---

[1]) См. Die Entwürfe der sogenannten Erfurter Unionsverfassung у *Binding'a*. Heft II, стр. 51 и сл.

дарствъ прусскій король самъ отступилъ отъ намѣренія содѣйствовать учрежденію уніи и дѣло это кончилось ничѣмъ. Въ противовѣсъ прусскому проэкту Баварія, Вюртембергъ, Ганноверъ и Саксонія, составивъ союзъ четырехъ королей, разработали проэктъ союзной организаціи, извѣстный подъ именемъ „мюнхенскаго", на оригинальныхъ началахъ договорнаго союза государствъ, но съ избираемымъ всѣмъ народомъ этихъ государствъ парламентомъ. Всѣ эти попытки создать новую федеративную организацію въ концѣ концовъ ни къ чему не привели и въ 1850 году Австріи удалось снова возстановить старый Bundesversammlung, просуществовавшій до знаменательнаго въ нѣмецкой исторіи 1866 года.

Споръ между Австріей и Пруссіей, возникшій по поводу управленія герцогствами Шлезвигомъ и Голштейномъ, завоеванными ими совмѣстно у Даніи, привелъ къ войнѣ 1866 года, раздѣлившей всю Германію на двѣ части—сторонниковъ Австріи и сторонниковъ Пруссіи. Еще 10 іюня Пруссія сообщила правительствамъ германскихъ государствъ разработанный ею проэктъ новаго германскаго союза безъ участія Австріи. 14 іюня 1866 года по предложенію Австріи было постановлено большинствомъ голосовъ въ союзномъ собраніи мобилизировать войска союза для того, чтобы заставить Пруссію подчиниться рѣшенію союзной власти въ такъ называемомъ голштинскомъ вопросѣ. Послѣ этого постановленія прусскій уполномоченный Савиньи заявилъ, что считаетъ его незаконнымъ, отъ имени своего государства объявилъ, что Пруссія выходитъ изъ союза и считаетъ его прекратившимся, но вмѣстѣ съ тѣмъ предлагаетъ основы новаго устройства Германіи, и, положивъ на столъ прусскій проэктъ, удалился. Результатомъ послѣдовавшей войны было завоеваніе и присоединеніе къ Пруссіи Ганновера, Кургессена, Нассау и Франкфурта и созданіе подъ главенствомъ Пруссіи особаго тѣснаго союза нѣмецкихъ государствъ, лежащихъ сѣвернѣе рѣки Майна, подъ наименованіемъ Сѣверо-Германскаго союза. Эта новая федерація, хотя и носила названіе союза, подобно союзу 1815 года, явилась однако настолько тѣс-

нымъ объединенiемъ государствъ въ нее вошедшихъ, что считать ее простымъ договорнымъ соглашенiемъ суверенныхъ государствъ уже никакъ нельзя. По своей компетенцiи и структурѣ она являлась почти тождественной съ теперешней Германской имперiей, въ которую она преобразовалась послѣ присоединенiя къ ней южныхъ германскихъ государствъ, послѣдовавшаго за побѣдами нѣмецкихъ войскъ надъ французскими въ войну 1870—71 года.

По прелиминарному никольсбургскому мирному договору, заключенному 26-го iюля 1866 года, Австрiя признала прекращенiе германскаго союза и согласилась на новое устройство Германiи безъ участiя австрiйской имперiи. Пражскiй миръ 23 августа 1866 года подтвердилъ эти условiя, но установилъ, что въ новый союзъ войдутъ только государства, лежащiя сѣвернѣе рѣки Майна. Южныя же государства составятъ особый союзъ между собой. Всѣ остальныя государства Германiи постепенно признали прекращенiе прежняго союза и дали свое согласiе на созданiе новаго. Наконецъ державы, участвовавшiя на Вѣнскомъ конгрессѣ и гарантировавшiя союзъ 1815 года, также дали свое согласiе на его прекращенiе въ Лондонскомъ договорѣ 11 мая 1867 года (ст. 6). Такимъ образомъ Германскiй союзъ юридически прекратился совершенно правильно [1]).

18-го августа 1866 года сѣверо-германскiя государства заключили съ Пруссiей договоры, по которымъ обязались взаимно, установивъ на годъ оборонительный и наступательный союзъ, въ теченiе этого времени выработать основныя начала новаго сѣверо-германскаго союзнаго устройства на основѣ проэкта, предложеннаго Пруссiей 10 iюня 1866 года, и для этой цѣли прислать въ Берлинъ уполномоченныхъ своихъ правительствъ. Разработанный болѣе подробно этими уполномоченными, проэктъ новаго союза долженъ былъ быть предложенъ на обсужденiе общаго парламента, избраннаго на основѣ избирательнаго закона 12 апрѣля 1849 года. Согласно этой программѣ и была выработана кон-

---

[1]) См. объ этомъ у *Laband'a* Staatsrecht, т. I, стр. 5 и сл.

ституція сѣверо-германскаго союза. Представители германскихъ правительствъ, разсмотрѣвъ прусскій проэктъ, внесли его въ созванный къ 24 февраля 1867 года рейхстагъ, который, обсудивъ его и сдѣлавъ въ немъ нѣкоторыя поправки, одобрилъ его. Но для окончательнаго принятія союзнаго устройства необходимо было еще согласіе представительныхъ законодательныхъ органовъ отдѣльныхъ государствъ. Большинство ихъ и въ томъ числѣ и прусскій ландтагъ держалось того мнѣнія, что рейхстагъ можетъ имѣть лишь совѣщательное значеніе, послѣднее же слово въ созданіи союзной организаціи должно принадлежать законодательнымъ органамъ государствъ, ибо путемъ принятія союзной конституціи измѣнялись многія постановленія конституцій государствъ и вообще положеніе ихъ. Окончательнымъ юридическимъ моментомъ въ образованіи Сѣверо-Германскаго союза надо признать, какъ это дѣлаетъ Лабандъ, а за нимъ и многіе другіе нѣмецкіе писатели, такъ наз. Publikationspatente, изданные въ отдѣльныхъ государствахъ, которыми опубликовывалась союзная конституція и провозглашалось, что эта конституція должна вступить въ силу въ территоріи даннаго государства съ 1 іюня 1867 года[1]).

Что касается южныхъ германскихъ государствъ, то союзъ ихъ между собой не состоялся, но они, каждое въ отдѣльности, заключили оборонительно-наступательные союзы съ Сѣверо-Германскимъ союзомъ, а также составили съ нимъ таможенный союзъ, который былъ учрежденъ еще въ 1833 году путемъ соглашенія Пруссіи со всѣми германскими государствами кромѣ Австріи, но который только теперь получилъ особую организацію, напоминавшую во многомъ организацію сѣверо-германскаго союза, имѣя особый таможенный парламентъ и таможенный союзный совѣтъ.

Во время войны съ французами, послѣ блестящихъ побѣдъ германскихъ войскъ созрѣла мысль о вступленіи южныхъ государствъ въ Сѣверо-Германскій союзъ.

---

[1]) Только Брауншвейгъ и Бременъ заранѣе дали свое согласіе на вступленіе въ союзъ, который будетъ выработанъ представителями правительствъ и рейхстагомъ.

Послѣ довольно продолжительныхъ переговоровъ, особенно съ Баваріей, въ ноябрѣ мѣсяцѣ 1870 года были заключены договоры Баваріей, Вюртембергомъ, Баденомъ и Гессеномъ съ одной стороны и Сѣверо-Германскимъ союзомъ съ другой относительно принятія южныхъ государствъ въ союзъ, при чемъ за ними были признаны нѣкоторыя особыя преимущества относительно ихъ положенія въ этомъ союзѣ. Вмѣстѣ съ тѣмъ по инициативѣ баварскаго короля и по единогласно выраженному желанію главъ членовъ союза Прусскій король, какъ президентъ союза, принялъ старинный титулъ германскаго императора (Deutscher Kaiser[1]), а союзъ—наименованіе Германской имперіи (Deutsches Reich). По договорамъ южныя государства должны были вступить въ союзъ 1 января 1871 года. Договоры были приняты ландтагами этихъ государствъ и рейхстагомъ Сѣверо-Германскаго союза. Созванный затѣмъ рейхстагъ новой Германской имперіи пересмотрѣлъ и принялъ 14 апрѣля союзную конституцію въ ея новомъ видѣ, а 16 апрѣля конституція эта была обнародована. Не останавливаясь на Сѣверо-Германскомъ союзѣ, ибо онъ по существу является за весьма немногими исключеніями организаціей тождественной съ новой имперіей, мы обратимся къ обозрѣнію основныхъ чертъ устройства этой федераціи. Въ германской литературѣ, какъ мы уже имѣли случай говорить, подавляющее большинство ученыхъ склонно понимать имперію какъ союзное государство[2]). И дѣйствительно, новая федеративная организація Германіи настолько тѣсна, настолько проведены въ ней начала единства, что примѣнять къ ней мѣрку союза государствъ на договорномъ международно-правовомъ основаніи является затруднительнымъ. Политическое единство государствъ и ихъ населенія въ нѣмецкой федераціи во многихъ отношеніяхъ гораздо значительнѣе, чѣмъ въ другихъ современныхъ федеративныхъ образованіяхъ.

---

1) Германскому народу это было возвѣщено прокламаціей 18-го января 1871 года.

2) См. указаніе обширнѣйшей литературы у *Meyer-Anschütz*, стр. 201, пр. 2.

Но, съ другой стороны, структура имперіи представляетъ рядъ чертъ, наводящихъ на мысль о союзѣ государствъ. Наиболѣе характерной своеобразной особенностью является въ имперіи неравенство правъ составляющихъ ее государствъ въ дѣлѣ участія въ имперской власти.

Тогда какъ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ и въ Швейцаріи каждый штатъ и кантонъ, независимо отъ ихъ размѣровъ и населенности, посылаютъ въ союзные органы равное число своихъ представителей, въ Германской имперіи это представительство соизмѣряется съ величиной отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ ея составъ. Если все же это обстоятельство, а также и то соображеніе, что Германія, составленная изъ монархическихъ государствъ, не можетъ быть ничѣмъ инымъ какъ лишь союзомъ государей, ибо ни одинъ изъ нихъ не можетъ быть подданнымъ другихъ или вообще подчиняться какой-либо высшей надъ нимъ стоящей власти, еще и могутъ быть поколеблены различными аргументами вродѣ тѣхъ, что союзное государство предполагаетъ лишь сохраненіе за его членами характера государствъ и участіе ихъ въ управленіи союзомъ, а не непремѣнно равной доли участія въ этомъ управленіи и что сувереномъ въ Германіи является совокупность монарховъ, какъ единый верховный органъ союза [1]), то все же остается одинъ пунктъ, ничтожный на практикѣ, но имѣющій извѣстное значеніе для теоретической конструкціи союзнаго государства, заставляющій особенно международниковъ полагать, что Германская имперія не можетъ быть признана союзнымъ государствомъ: это, оставленное за германскими государствами, право дипломатическаго представительства. Это обстоятельство, а также и то, что въ составѣ союзнаго совѣта имѣется особый комитетъ по иностраннымъ дѣламъ, въ которомъ засѣдаютъ уполномоченные Баваріи, Вюртемберга, Саксоніи и двухъ другихъ государствъ, побуждаютъ нашего извѣстнаго международника, проф. Мартенса считать, что „Германская имперія есть союзъ

---

[1]) См. *Hatschek.* Das Recht der modernen Staatenverbindung, стр. 62.

государствъ, а не союзное государство“ [1]). Мы не видимъ однако причины отвергать государственный характеръ федерации на томъ основании, что ея члены выступаютъ самостоятельно въ международномъ союзѣ. Союзное государство есть государство составленное изъ государствъ и, хотя его части являются несуверенными государственными союзами, все же нѣтъ ничего противнаго государственной природѣ федерации, что онѣ въ предѣлахъ ихъ компетенции и подъ надзоромъ верховной суверенной власти фигурируютъ въ международно-правовой области при заключении договоровъ и представительствѣ ихъ интересовъ. Право представительства, имѣющееся у нѣмецкихъ государей, на практикѣ не играетъ почти никакой роли, но и съ точки зрѣнія теории союзнаго государства оно, по нашему мнѣнію, вполнѣ допустимо. Оно было бы недопустимо въ унитарномъ государствѣ для его частей. Англійскія колонии заключаютъ нерѣдко договоры отъ своего имени, дипломатическое представительство при иностранныхъ дворахъ имѣетъ однако лишь англійскій король, и это понятно, ибо колонии—части единаго государства. Но если допускать возможность союзнаго государства, составленнаго изъ королевствъ и герцогствъ, то почему считать необходимымъ, чтобы эти монархи не могли имѣть представителей при дворахъ другихъ монарховъ. Все дѣло въ компетенции, которая этимъ представителямъ присваивается, несомнѣнно, что компетенція представителей отдѣльныхъ германскихъ государствъ при иностранныхъ дворахъ и ихъ право заключенія международныхъ договоровъ простираются лишь до предѣловъ оставленныхъ имъ функцій управленія и никоимъ образомъ не могутъ идти противъ интересовъ

---

[1]) *Мартенсъ*. Современное международное право цивилизованныхъ народовъ, т. I; изд. 5. Спб. 1904 г., стр. 249. Относительно нѣмецкой международно-правовой литературы см. у *Preuss'а*. Указ. соч., стр. 4, прим. 5. Изъ французскихъ авторовъ *Матте*. Роспускъ парламента на западѣ. Рус. пер. Спб. 1911 г., стр. 156 считаетъ Германію союзомъ государствъ, но болѣе или менѣе подробнаго обоснованія своему мнѣнію, высказываемому попутно при разсмотрѣніи другихъ вопросовъ, онъ не даетъ.

имперіи, нарушать ея договоры или какимъ-либо образомъ вторгаться въ ея компетенцію.[1]) Въ виду этого, данныя права отдѣльныхъ государствъ нисколько не колеблютъ государственнаго единства, вытекающаго изъ всей организаціи имперіи, а то, что они являются отраженіемъ въ этой организаціи федеральныхъ началъ, наряду съ нѣсколькими другими учрежденіями и принципами имперскаго устройства, не представляетъ чего-либо неестественнаго для союзнаго государства, именно тѣмъ и отличающагося въ своей организаціи отъ организаціи государства простого, что она отчасти національна, а отчасти и федеральна.

Имперское устройство основывается на конституціи, которая, хотя и является результатомъ договоровъ между раньше бывшими суверенными нѣмецкими государствами, но есть верховный законъ, поставленный надъ ними и могущій быть измѣняемымъ только порядкомъ союзнаго законодательства. Права сецессіи нѣмецкія государства не имѣютъ, что признано и Зейделемъ, наиболѣе основательнымъ и авторитетнымъ представителемъ воззрѣній на имперію, какъ союзъ государствъ[2]). Измѣненія конституціи согласно ея 78 статьѣ совершаются въ законодательномъ порядкѣ. Они признаются отклоненными, если противъ нихъ выскажется 14 голосовъ въ союзномъ совѣтѣ. Нѣкоторое сомнѣніе представляетъ отд. II этой статьи, гласящій, что тѣ опредѣленія конституціи, которыми устанавливаются извѣстныя права отдѣльныхъ государствъ, могутъ быть измѣняемы только съ согласія этихъ государствъ. Зейдель считаетъ это постановленіе наиболѣе несомнѣннымъ доказательствомъ того, что имперія есть союзъ государствъ на договорномъ основаніи[3]).

Эти такъ называемыя Reservatrechte, напоминая постановленіе конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, что ни одинъ штатъ безъ его согласія не можетъ быть лишенъ равнаго съ другими

---

[1]) Ср. *Le Fur und Posener*. Указ. соч. т. I, стр. 135.

[2]) *Seidel*. Kommentar zur Verfassungs-Urkurde für das deutsche Reich, стр. 33.

[3]) *Ibidem*, стр. 419.

штатами права голоса въ сенатѣ, дѣйствительно какъ бы вводятъ въ устройство имперіи договорныя начала. Но по существу дѣла здѣсь этого нѣтъ, опредѣленія объ этихъ правахъ являются частью верховнаго союзнаго закона, здѣсь надо усматривать лишь особый порядокъ союзнаго учредительнаго законодательства для немногихъ опредѣленныхъ, точно указанныхъ, случаевъ [1]). Вообще же имперская власть имѣетъ право расширять область своей компетенціи и въ этомъ отношеніи было сдѣлано много въ направленіи усиленія единства. Однимъ изъ наиболѣе замѣчательныхъ измѣненій въ этомъ родѣ является такъ называемый lex Lasker 20-го декабря 1873 года, по которому вмѣсто обязательственнаго права, какъ это стояло первоначально въ конституціи, все гражданское право было сдѣлано предметомъ имперскаго законодательства, что позволило издать затѣмъ единое общее гражданское уложеніе для всей Германіи, оказавшее громадное вліяніе въ дѣлѣ объединенія нѣмцевъ на началахъ права и новѣйшаго образованія ихъ юристовъ. Относительно компетенціи имперской власти и властей отдѣльныхъ государствъ въ Германіи, какъ и въ другихъ новыхъ союзныхъ государствахъ, дѣятельность государствъ правило, а имперской власти—исключеніе. Компетенція имперская точно перечислена въ союзной конституціи и простирается прежде всего на международныя сношенія: вопросы о войнѣ, мирѣ и международные договоры. Конкуррирующія функціи отдѣльныхъ государствъ, какъ мы уже говорили, въ сферѣ международно-правовой незначительны. Назначеніе консуловъ исключительно входитъ въ компетенцію имперской власти.

Изъ предметовъ внутренняго управленія имперская компетенція охватываетъ рядъ важнѣйшихъ вопросовъ, перечисленныхъ въ статьѣ 4 конституціи. Надзору и законодательству имперіи по этой статьѣ подлежатъ: 1) постановленія относительно свободы передвиженія, натурализаціи и осѣдлости, правъ граж-

---

[1]) Разногласія по этому вопросу между Лабандомъ и Генелемъ см. *Laband*. Staatsrecht, т. I, стр. 110.

данства, паспортной системы, надзора за иностранцами, относительно промысловъ, колонизаціи и эмиграціи, 2) таможенное и торговое законодательство и налоги на имперскія цѣли, 3) опредѣленіе мѣры и вѣса, монетной системы и началъ выпуска бумажныхъ денегъ, 4) банковое дѣло, 5) привиллегіи на изобрѣтенія, 6) охрана интеллектуальной (авторской) собственности, 7) торговое мореплаваніе и консульское представительство, 8) желѣзнодорожное дѣло и пути сообщенія, 9) вопросы судоходства, 10) почта и телеграфъ, 11) постановленія относительно взаимнаго исполненія судебныхъ рѣшеній по гражданскимъ дѣламъ и поразличныя требованія вообще сюда относящіяся, 12) постановленія касательно удостовѣренія офиціальныхъ документовъ, 13) все гражданское и уголовное право и судопроизводство, 14) армія и военный флотъ, 15) врачебная и ветеринарная полиція, 16) постановленія относительно печати и союзовъ.

Имперія имѣетъ свое войско и свой флотъ. Флотъ исключительно есть флотъ имперскій, войско же является составленнымъ изъ войскъ отдѣльныхъ государствъ, но въ концѣ концовъ и юридически, и еще болѣе на практикѣ представляетъ собой одну армію. „Всѣ военныя силы имперіи составляютъ единое войско", гласитъ 63 статья конституціи. Онѣ во время войны и мира стоятъ подъ начальствомъ императора. Законы по войску издаются имперскими органами, назначеніе высшаго команднаго состава зависитъ отъ императора, армія носитъ одинъ мундиръ. Присяга приносится императору, который имѣетъ право инспекціи арміи. Государи отдѣльныхъ государствъ имперіи имѣютъ нѣкоторыя почетныя преимущества въ отношеніи полковъ, набираемыхъ изъ ихъ населенія. Они являются ихъ шефами, могутъ давать имъ особыя кокарды, имѣютъ право инспекціи ихъ и назначенія офицеровъ въ нихъ. Назначеніе на генеральскія должности уже требуетъ согласія императора, а назначеніе начальниковъ отдѣльныхъ корпусовъ принадлежитъ исключительно ему. Обученіе арміи и военное управленіе по конституціи оставлено за государствами, но многія изъ нихъ особыми соглашеніями съ Пруссіей переда-

ли это дѣло въ ея завѣдываніе. Свои военныя министерства имѣютъ: Саксонія, Вюртембергъ и Баварія. Два послѣднія государства въ отношеніи военнаго дѣла имѣютъ нѣкоторыя спеціальныя привиллегіи—Reservatrechte. Вюртембергскія войска образуютъ особый самостоятельный корпусъ имперскаго войска, съ особыми внѣшними отличіями; баварскія же войска составляютъ отдѣльную замкнутую часть имперской арміи, стоящую подъ начальствомъ своего короля и только въ военное время поступающую подъ команду императора. Но общія имперскія распоряженія по арміи обязательны и для Баваріи и ея войско должно быть организовано соотвѣтственно началамъ единой общей системы имперской, иначе прусской. Въ концѣ концовъ единство арміи проведено очень послѣдовательно, и если по формѣ для удовлетворенія самолюбію отдѣльныхъ государствъ она и имѣетъ видъ войска, составленнаго изъ контингентовъ государствъ, то по существу это вполнѣ по единымъ началамъ обученное и экипированное войско, руководимое единой высшей волей императора.

Что касается финансовыхъ средствъ имперіи, то они вполнѣ самостоятельны. Имперская власть можетъ устанавливать налоги на имперскія цѣли. Имперскими налогами по конституціи признаны: таможенныя пошлины, почтовые и телеграфные доходы, налоги на пиво, вино, табакъ, соль и сахаръ. Относительно ихъ измѣненія въ чемъ-либо, при обсужденіи этихъ вопросовъ въ законодательныхъ органахъ, голосъ императора является рѣшающимъ, если онъ высказывается за сохраненіе существующаго положенія вещей. Это право вето въ отношеніи данныхъ предметовъ, предоставленное императору, имѣетъ явно въ виду обезпечить имперской власти полученіе необходимыхъ средствъ. Относительно доходовъ отъ почтъ и телеграфа Баварія и Вюртембергъ, а относительно доходовъ отъ пива эти же государства и Баденъ имѣютъ особыя привиллегіи, получая эти доходы въ свою пользу[1]). Имперская

---

[1]) До 1887 года они пользовались такой же привиллегіей въ отношеніи водки.

власть можетъ также заключать займы, а въ случаѣ недостатка обыкновенныхъ доходовъ имперская казна пополняется взносами отъ государствъ (Matrikularbeiträge), сообразно количеству ихъ населенія.

Выполняя постановленіе союзной конституціи, союзная власть создала рядъ кодексовъ, которыми объединила въ области права германское населеніе. Въ 1872 году былъ изданъ общегерманскій уголовный кодексъ, въ 1877 году—судебные уставы, содержащіе судоустройство и уголовное и гражданское судопроизводство, а въ 1896 году—гражданскій кодексъ, наконецъ въ 1897 году—кодексъ торговаго права. Благодаря этимъ кодексамъ, единство права осуществлено въ Германской имперіи болѣе, чѣмъ въ другихъ современныхъ союзныхъ государствахъ. 19 апрѣля 1908 года былъ изданъ имперскій законъ о правѣ союзовъ и публичныхъ собраній[1]).

Изъ всего вышеприведеннаго видно, что начала единства все болѣе и болѣе проникаютъ въ строй Германской Имперіи и дѣлаютъ постепенно компетенцію имперскихъ властей правиломъ, а государствъ—исключеніемъ. Но все же у государствъ остается еще въ рукахъ рядъ важныхъ задачъ: вся внутренняя администрація, народное образованіе, налоги за исключеніемъ имперскихъ. Затѣмъ, если законодательство сильно централизировалось, то исполнительная власть находится въ большинствѣ случаевъ у государствъ. Имперскіе органы законодательствуютъ и осуществляютъ надзоръ, приведеніе же въ исполненіе цѣлаго ряда имперскихъ задачъ передается органамъ отдѣльныхъ государствъ. Лишь въ вопросахъ иностранныхъ сношеній, флота, консульскаго дѣла и почты и телеграфа непосредственно исполненіе принадлежитъ имперіи при помощи ея собственныхъ чиновниковъ, непосредственное проведеніе въ жизнь другихъ предметовъ имперской компетенціи принадлежитъ органамъ государствъ, какъ напримѣръ таможенное дѣло, вопросы касающіеся промышленности, отправленіе судебной

1) Обстоятельный его разборъ см. въ книгѣ *Матвѣева.* Право публичныхъ собраній. Спб. 1909, стр. 251—288.

власти. Въ этомъ отношенiи Германiя отличается отъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ и подходитъ къ Швейцарiи.

Въ Германiи, какъ и въ другихъ союзныхъ государствахъ, имѣется понятiе единой территорiи. Для защиты этой территорiи и дѣйствующаго въ ней права, а также для содѣйствiя благосостоянiю германскаго народа нѣмецкiя государства и создали эту федерацiю, какъ гласитъ введенiе къ имперской конституцiи. Имперскiе законы, первенствуя передъ законами отдѣльныхъ государствъ, имѣютъ непосредственное дѣйствiе въ предѣлахъ всей имперiи. По истеченiи 14 дней со времени изданiя ихъ въ Берлинѣ они получаютъ обязательную силу одновременно во всей имперской территорiи. Имперiя образуетъ также одну таможенную территорiю; союзная власть завѣдуя путями сообщенiя и судоходствомъ въ предѣлахъ всей федерацiи, можетъ постановлять экспропрiацiю на общеполезныя цѣли. Точно также имѣется понятiе и единаго имперскаго гражданства (см. ст. 3 союз. конст.). Условiя прiобрѣтенiя подданства устанавливаются въ порядкѣ имперскаго законодательства. Гражданинъ одного государства долженъ пользоваться всѣми правами гражданства въ другомъ. Всѣ нѣмцы одинаково могутъ притязать на покровительство имперiи за границей. Такимъ образомъ совершенно аналогично, какъ и въ другихъ современныхъ союзныхъ государствахъ, въ Германiи возникаетъ понятiе двойной территорiи и двойного гражданства. Относительно права гражданства здѣсь господствуетъ тотъ же принципъ, который принятъ въ Швейцарiи: гражданство въ отдѣльныхъ государствахъ влечетъ за собой гражданство имперское; также и въ этомъ отношенiи Германiя подходитъ ближе къ Швейцарской федерацiи, чѣмъ къ федерацiи Сѣверо-Американской, гдѣ наоборотъ союзное право гражданства является первичнымъ и изъ него уже вытекаетъ право гражданства въ штатахъ [1]).

---

[1]) По закону 1 iюня 1870 г. § 1 „союзное гражданство прiобрѣтается принадлежностью къ одному изъ государствъ союза и прекращается съ потерею ея“.

Наряду съ понятіемъ союзной территоріи и гражданства имѣется въ Германіи и организація самостоятельной государственной власти, осуществляемой особыми органами, каковыми являются: союзный совѣтъ (Bundesrath), президентство (Präsidium), врученное императору, и народное представительство—рейхстагъ (Reichstag). Начало раздѣленія властей, особенно рѣзко проведенное въ союзной конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ и недостаточно осуществленное въ Швейцаріи, еще менѣе воплощено въ структурѣ союзныхъ органовъ Германской имперіи. Особенно это видно при разсмотрѣніи компетенціи союзнаго совѣта, которому предоставлены самыя разнообразныя функціи и законодательнаго, и административнаго, и судебнаго характера. Союзный совѣтъ обсуждаетъ совмѣстно съ рейхстагомъ имперскіе законы. Обыкновенно они первоначально разсматриваются въ немъ, а затѣмъ переходятъ въ рейхстагъ. Онъ же даетъ окончательно свое согласіе на законы уже прошедшіе черезъ рейхстагъ, осуществляетъ, иначе говоря, то право вето, которое въ представительныхъ государствахъ имѣетъ монархъ въ отношеніи законопроэктовъ, принятыхъ законодательными палатами. Рѣшенія свои онъ постановляетъ обычно большинствомъ голосовъ, только въ отношеніи вопроса объ измѣненіи конституціи рѣшеніе считается несостоявшимся, если противъ выскажется 14 голосовъ, да при рѣшеніи вопросовъ, относящихся къ военному или морскому законодательству и имперскимъ налогамъ на сахаръ, водку, соль, пиво и табакъ, голосъ предсѣдателя является рѣшающимъ, если онъ высказывается за сохраненіе прежняго положенія. Члены союзнаго совѣта могутъ однако, будучи недовольны его рѣшеніями, являться въ рейхстагъ и отстаивать тамъ при обсужденіи того или другого закона точку зрѣнія правительствъ, которыя они представляютъ. Это существенно отличаетъ данное собраніе отъ верхнихъ палатъ представительныхъ государствъ. Кромѣ этого характерно также то, что члены союзнаго совѣта связаны инструкціями отъ правительствъ тѣхъ государствъ имперіи, представителями которыхъ они являются. По-

этому, наряду съ чертами законодательнаго органа, союзный совѣтъ носитъ на себѣ и черты конгресса представителей отъ соединенныхъ государствъ. Ст. 10 конституціи говоритъ даже, что императоръ обязанъ оказывать членамъ союзнаго совѣта обычное „дипломатическое“ покровительство, и въ отношеніи прусскихъ законовъ они пользуются, находясь въ Берлинѣ, экстерриторіальностью. Эти черты устройства союзнаго совѣта подчеркиваютъ федеративный характеръ имперіи и государственный характеръ ея составныхъ частей, но вмѣстѣ съ тѣмъ этотъ органъ олицетворяетъ въ себѣ и начала государственнаго единства данной федераціи. По мнѣнію большинства нѣмецкихъ изслѣдователей, суверенитетъ, принадлежа совокупности соединенныхъ правительствъ, осуществляется ими сообща, какъ единое неразрывное цѣлое, при посредствѣ ихъ уполномоченныхъ въ союзномъ совѣтѣ. И если понимать суверенитетъ въ смыслѣ верховенства извѣстнаго государственнаго органа, то надо, какъ намъ кажется, дѣйствительно согласиться съ тѣмъ, что высшимъ органомъ въ Германской имперіи, состоящей изъ государствъ, построенныхъ на началахъ монархическаго принципа, является это учрежденіе, гдѣ засѣдаютъ делегаты отъ послѣднихъ, снабженные инструкціями относительно своей дѣятельности. Оно имѣетъ послѣднее слово въ рѣшеніи государственныхъ задачъ имперіи, подобно тому какъ въ Швейцаріи или Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ эта власть послѣдняго рѣшенія присваивается народу. Поэтому послѣ принятія законовъ союзнымъ совѣтомъ императоръ не имѣетъ никакого вето и обязанъ ихъ обнародовать. Союзный совѣтъ является представителемъ коллективнаго суверенитета главъ германскихъ государствъ. Помимо законодательныхъ функцій у этого органа имѣется и рядъ административныхъ; онъ имѣетъ право изданія общихъ административныхъ распоряженій, съ его согласія императоръ объявляетъ войну, заключаетъ международные договоры, касающіеся имперскаго законодательства, распускаетъ рейхстагъ; по его постановленію осуществляется императоромъ такъ называемая союзная экзе-

куція, направленная противъ государства, неповинующагося распоряженіямъ имперскихъ органовъ. Ему представляются важнѣйшіе отчеты по управленію и по его представленію назначаются императоромъ высшіе имперскіе чиновники: члены имперскаго суда, имперской счетной палаты, дисциплинарнаго суда, консулы и нѣкоторые др. Въ этомъ отношеніи его функціи нѣсколько напоминаютъ функціи американскаго сената. Здѣсь онъ является какъ бы въ видѣ государственнаго совѣта.

Но вообще его административныя полномочія гораздо шире и дѣйствительнѣе, чѣмъ сената въ Америкѣ. Для осуществленія какъ своей законодательной власти, такъ и надзора за управленіемъ союзный совѣтъ раздѣляется на рядъ коммиссій, изъ которыхъ однѣ указаны въ конституціи (ст. 8), а другія были установлены впослѣдствіи самимъ союзнымъ совѣтомъ. Эти коммиссіи одной изъ своихъ цѣлей имѣютъ, какъ указываетъ Лабандъ[1]), служить средствомъ обмѣна мнѣній между правительствами по поводу тѣхъ или иныхъ вопросовъ по управленію имперскими дѣлами. Въ нѣкоторыхъ изъ нихъ отдѣльныя государства имѣютъ постоянныхъ своихъ представителей. Баваріи присвоено предсѣдательство въ коммиссіи по иностраннымъ дѣламъ, другія коммиссіи находятся подъ предсѣдательствомъ прусскихъ уполномоченныхъ. Коммиссія по иностраннымъ дѣламъ не ведетъ международныхъ сношеній, не выступаетъ во внѣ, она разрѣшаетъ, такъ сказать, домашнее дѣло имперіи, освѣдомляетъ отдѣльныя правительства о положеніи международныхъ вопросовъ и достигаетъ между ними соглашенія взглядовъ[2]). Пруссіи нѣтъ въ этой коммиссіи, ибо канцлеръ, руководитель иностранной политики имперіи, является вмѣстѣ съ тѣмъ прусскимъ уполномоченнымъ и поэтому Пруссія всегда въ курсѣ дѣлъ. Вообще придавать этой коммиссіи, какъ это дѣлаетъ Мартенсъ, значеніе, разрушающее единство международнаго пред-

---

[1]) *Laband.* Staatsrecht, т. I, стр. 229.

[2]) См. *Flandin.* Institutions politiques. II. Allemagne. Paris 1902, стр. 82.

ставительства имперіи, никакъ нельзя. Кромѣ законодательныхъ и административныхъ задачъ союзный совѣтъ имѣетъ наконецъ и нѣкоторыя функціи судебнаго характера. Онъ разрѣшаетъ споры отдѣльныхъ государствъ между собой въ томъ случаѣ, когда они къ нему обратятся, конституціонные конфликты въ государствахъ, которые въ случаѣ неуспѣха въ этомъ отношеніи союзнаго совѣта окончательно разрѣшаются въ порядкѣ имперскаго законодательства, и наконецъ онъ принимаетъ жалобы на отказъ въ правосудіи въ отдѣльныхъ государствахъ и обязанъ оказать на нихъ давленіе въ смыслѣ удовлетворенія таковаго (ст. 76, 77 конст. [1]). Характеризуя союзный совѣтъ, Лабандъ говоритъ, что въ немъ отражается двойственный характеръ имперской власти вообще: онъ съ одной стороны является выразителемъ началъ федеративныхъ, преемникомъ положенія прежняго конгресса въ союзѣ 1815 года, съ другой же стороны ему, уже въ силу государственнаго единства новой федераціи, даны многія полномочія высшаго органа единаго государственнаго цѣлаго. Его положеніе нельзя сравнивать, говоритъ Лабандъ, ни съ положеніемъ совѣта кантоновъ, ни съ положеніемъ федеральнаго совѣта въ Швейцаріи. Если нужны аналогіи, то найболѣе правильной была бы аналогія съ рейхстагомъ старой Священной Римской Имперіи Германскаго народа, въ которомъ точно также съ одной стороны проявлялись начала государственнаго единства, а съ другой отдѣльные члены имперіи осуществляли принадлежащія имъ права [2]). Хотя рядъ различныхъ полномочій по администраціи и дѣлаетъ союзный совѣтъ единымъ высшимъ органомъ союза, но все таки онъ болѣе представитель партикуляризма, который выражается и въ инструкціяхъ его членовъ, и въ самомъ способѣ его образованія, и въ правѣ голоса его членовъ далеко не рав-

---

[1]) *Westerkamp.* Н. с. стр. 374 „Der Bundesrath übt nebeneinander legislative, executive und vereinzelte richterliche Befugnisse. Das Rechtsbewusstsein nimmt in Deutschland daran keinen Anstoss, dass ein Gesandtencongress, dessen Mitglieder an Instructionen gebunden sind, richterliche Befugnisse übt".

[2]) *Laband.* Staatsrecht, т. I, стр. 216.

номъ. По распредѣленію голосовъ въ немъ между государствами онъ является какъ бы продолженіемъ plenum'a конгресса союза 1815 года. Пруссія, присоединивъ къ своимъ голосамъ голоса завоеванныхъ ею Ганновера, Кургессена, Голштейна, Нассау и Франкфурта, имѣетъ всего 17 голосовъ[1]), Баварія получила на 2 голоса больше, чѣмъ раньше, и имѣетъ 6 голосовъ, Саксонія и Вюртембергъ имѣютъ по 4, Баденъ и Гессенъ по 3, Мекленбургъ-Шверинъ и Брауншвейгъ по 2, а остальныя 17 государствъ по 1 голосу. Такимъ образомъ всѣхъ 58 голосовъ для 25 монархій и вольныхъ городовъ, изъ которыхъ состоитъ имперія. Предсѣдательство въ союзномъ совѣтѣ принадлежитъ Пруссіи и осуществляется имперскимъ канцлеромъ, который соединяетъ въ своей должности качества прусскаго уполномоченнаго и отвѣтственнаго министра, назначаемаго императоромъ и руководящаго всей политикой и администраціей Германской имперіи. Онъ контрасигнируетъ всѣ распоряженія императора и отвѣтствуетъ за нихъ.

По закону 17 марта 1878 года назначаются замѣстители канцлера какъ общій, вице-канцлеръ, такъ и для отдѣльныхъ вѣтвей администраціи. Со времени основанія имперіи разростаніе имперской компетенціи вызвало необходимость созданія цѣлаго ряда особыхъ вѣдомствъ, во главѣ которыхъ были поставлены особыя начальствующія лица, носящія обычно наименованіе статсъ-секретарей[2]). Но юридически, если не считать особаго намѣстника (Statthalter) Эльзасъ-Лотарингіи, канцлеръ продолжаетъ оставаться единственнымъ министромъ, хотя на практикѣ, руководя высшей политикой имперіи, онъ обычно въ администрацію непосредственно не вмѣшивается и статсъ-секретари въ своихъ вѣдомствахъ играютъ роль вполнѣ соотвѣтствующую роли министровъ въ другихъ странахъ[3]).

---

[1]) На дѣлѣ Пруссія имѣетъ ихъ теперь 20, управляя Брауншвейгомъ и по договору съ Вальдекомъ осуществляя всѣ его правительственныя права.

[2]) *Laband.* Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung. Vertrag gehalten in der Gehe-Stiftung in Dresden. Dresden 1895, стр. 29.

[3]) *Дюпріе.* Государство и роль министровъ въ Пруссіи. Государство и роль канцлера въ Германіи. Рус. пер. СПБ. 1906, стр. 29.

Послѣ союзнаго совѣта вторымъ высшимъ органомъ имперіи является президентство, какъ выражается союзная конституція, принадлежащее императору. Императорское достоинство связано наслѣдственно съ прусской короной. Императоръ является представителемъ имперіи извнѣ, назначаетъ имперскихъ чиновниковъ, командуетъ арміей и флотомъ, созываетъ союзный совѣтъ и рейхстагъ и распускаетъ послѣдній съ согласія союзнаго совѣта. Съ согласія же союзнаго совѣта онъ объявляетъ войну, заключаетъ миръ и договоры съ иностранными государствами и осуществляетъ союзную экзекуцію. На дѣлѣ его значеніе гораздо больше, чѣмъ юридически, и зависитъ во многомъ отъ положенія его какъ прусскаго короля. Съ точки зрѣнія права онъ является лишь первенствующимъ членомъ (primus inter pares) союзныхъ правительствъ, которымъ принадлежитъ въ имперіи суверенитетъ.

Тѣмъ не менѣе положеніе его нельзя сравнивать съ положеніемъ президентовъ республикъ и считать имперію государствомъ не монархическаго, а республиканскаго устройства. Онъ безотвѣтственъ и его достоинство наслѣдственно, неразрывно будучи связано съ качествомъ прусскаго короля[1]). Въ немъ отражается единство имперіи, какъ и въ рейхстагѣ; но зависимость имперской власти отъ прусской королевской власти и здѣсь вноситъ черты федеральныя. Императоръ носитъ титулъ Deutscher Kaiser, а не Kaiser von Deutschland, ибо сувереномъ федераціи являются всѣ главы государствъ имперіи въ совокупности, но все же среди этихъ главъ онъ занимаетъ первое мѣсто и это сказывается въ рядѣ почетныхъ правъ его и привиллегій.

Законодательный представительный органъ имперіи, носящій наименованіе рейхстага, состоитъ изъ одной палаты; члены ея избираются на основѣ всеобщаго и прямого избирательнаго права на 5 лѣтъ. Для пользованія избирательными правами необходимо достиженіе 25-лѣтняго возраста. Избирательное право

---

[1]) *Zorn.* Staatsrecht, т. I, стр. 180. Ср. *нашу* работу объ отвѣтственности министровъ, стр. 42, прим. 1.

на практикѣ сдѣлалось далеко не равнымъ для населенія различныхъ мѣстностей. На 100.000 гражданъ долженъ приходиться 1 депутатъ, но распредѣленіе избирательныхъ округовъ не было измѣняемо со времени основанія имперіи, количество же населенія значительно увеличилось и особенно въ большихъ городахъ. Поэтому небольшія сельскія мѣстности имѣютъ значительныя преимущества передъ густо населенными центрами.

Рейхстагъ является представителемъ началъ національнаго единства, подобно тому какъ палата представителей въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ или національный совѣтъ въ Швейцаріи. Члены рейхстага—представители всего народа и не связаны какими-либо порученіями или инструкціями, какъ гласитъ ст. 29 союзной конституціи. Безъ согласія рейхстага не могутъ быть издаваемы имперскіе законы, для принятія которыхъ необходимо рѣшеніе относительно ихъ, постановленное большинствомъ голосовъ въ союзномъ совѣтѣ и рейхстагѣ. Рейхстагъ кромѣ сотого утверждаетъ финансовые законы и бюджетъ и согласіе его необходимо для заключенія съ иностранными государствами договоровъ, содержаніе которыхъ затрагиваетъ предметы имперскаго законодательства. Но на управленіе онъ не имѣетъ непосредственнаго вліянія и подобно тому, какъ въ отдѣльныхъ германскихъ государствахъ не имѣется парламентской отвѣтственности министровъ передъ законодательными собраніями, такъ и здѣсь проведена та система, которую, слѣдуя Роберту фонъ-Молю, часто въ наукѣ государственнаго права называютъ дуалистической системой конституціоннаго устройства.

Въ союзной германской конституціи не установлено особаго союзнаго суда, которому придавали раньше всегда такое большое значеніе при выработкѣ различныхъ проэктовъ союзнаго устройства. Впослѣдствіи верховный союзный судъ (Reichsgericht) былъ учрежденъ (въ 1879 году) въ Лейпцигѣ, но онъ не имѣетъ какого-либо политическаго значенія, подобно федеральнымъ судамъ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ. Политическіе споры разрѣшаются, какъ мы

уже видѣли, союзнымъ совѣтомъ. Союзный же судъ призванъ разрѣшать слѣдующія дѣла: уголовнаго характера, относящіяся къ компетенціи имперской власти, а именно государственныя преступленія противъ императора и имперіи, гдѣ онъ дѣйствуетъ въ качествѣ первой инстанціи, дѣла консульскія и рѣшенія судовъ отдѣльныхъ государствъ, касающіяся вопросовъ имперскаго права, гдѣ онъ дѣйствуетъ какъ инстанція апелляціонная. Кромѣ того послѣ введенія новаго судоустройства и судопроизводства онъ сталъ вообще высшей судебной инстанціей имперіи. Имперія имѣетъ также свои консульскіе суды и высшій дисциплинарный судъ для чиновниковъ, а также высшіе военный и морской суды.

Германія представляетъ собой соединеніе 22 монархическихъ государствъ и 3 республиканскихъ, такъ называемыхъ вольныхъ ганзейскихъ городовъ. Во всѣхъ этихъ государствахъ управленіе построено на конституціонныхъ началахъ за исключеніемъ двухъ герцогствъ Мекленбургъ-Шверина и Мекленбургъ-Стрелица, гдѣ до сего времени сохраняется государственный строй на основѣ сословныхъ средневѣковыхъ привиллегій отдѣльныхъ классовъ населенія, содѣйствующихъ при посредствѣ своихъ представителей монархамъ этихъ странъ въ отправленіи ихъ функцій въ дѣлѣ управленія государствомъ. Въ однихъ изъ германскихъ государствъ, болѣе крупныхъ, существуетъ двухпалатная система представительнаго устройства, въ другихъ—однопалатная, но всюду проведены начала дуалистическаго правленія при которомъ министры зависятъ только отъ монарха, а ландтаги, какъ называются законодательные органы германскихъ государствъ, содѣйствуютъ монарху лишь въ опредѣленныхъ функціяхъ его власти, именно только функціяхъ законодательныхъ. Управленіе ведется монархомъ и назначаемыми имъ министрами. Въ отдѣльныхъ государствахъ имѣется своя система судовъ, мѣстнаго самоуправленія, налоговъ, просвѣтительныхъ, ученыхъ и учебныхъ учрежденій. Имѣется понятіе особаго гражданства, отдѣльнаго отъ гражданства имперскаго, и особой территоріи, въ предѣлахъ каковой дѣйствуютъ власти отдѣльныхъ госу-

дарствъ. Хотя имперское право идетъ впереди права отдѣльныхъ государствъ (Reichsrecht bricht Landesrecht), но это послѣднее не есть производное отъ имперскаго; оно основывается на велѣніяхъ мѣстной власти, въ нихъ черпаетъ свое начало. Это право осуществляется именемъ короля или герцога, а не императора и имперіи. Намъ кажется поэтому правильнымъ и вполнѣ соотвѣтствующимъ и праву и практикѣ современныхъ условій жизни Германіи считать союзы, изъ которыхъ она слагается, государствами, но, въ виду ихъ подчиненія высшей, надъ ними стоящей имперской организаціи, государствами несуверенными, ограниченными въ извѣстныхъ областяхъ своей дѣятельности. Совершенно аналогично швейцарскимъ кантонамъ или штатамъ Сѣверной Америки государства и вольные города Германской имперіи, несмотря на свои иногда ничтожные размѣры, населенность и политическое значеніе, имѣютъ свою особую власть, непроизводную отъ власти имперской, и государственный характеръ этой власти особенно ярко выражается въ Германіи въ монархической организаціи составляющихъ ее частей. Отрицая государственный характеръ Баваріи или Саксоніи, какъ это дѣлаютъ нѣкоторые писатели, здѣсь приходится впадать въ явное противорѣчіе съ жизнью, доказывать, что короли этихъ странъ вовсе не короли, а чиновники имперіи, или изобрѣтать для нихъ какое-нибудь особое положеніе, право гражданства приравнивать къ принадлежности къ какой-нибудь общинѣ или провинціи, вообще, что называется, перевернуть вверхъ ногами цѣлый рядъ юридическихъ и жизненныхъ представленій, повседневно на каждомъ шагу встрѣчающихъ себѣ опору въ рядѣ чертъ политической организаціи германской федераціи и ея членовъ.

Распредѣленіе государственныхъ задачъ въ Германской имперіи между центральнымъ союзнымъ правительствомъ и мѣстными правительствами отдѣльныхъ государствъ таково, что съ точки зрѣнія законодательства, надзора и высшаго руководства Германія болѣе объединена, чѣмъ Швейцарія, не говоря уже о Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ. Но что ка-

сается непосредственнаго выполненія тѣхъ или иныхъ задачъ, то имперія передаетъ его своимъ членамъ даже въ большей степени, чѣмъ швейцарскій союзъ. Какъ знаемъ, конституція Сѣверо-Германскаго Союза, съ ничтожными поправками являющаяся основнымъ закономъ современной имперіи, создалась подъ вліяніемъ чисто практическихъ требованій. Теорія Вайца и примыкающія къ ней теоретическія воззрѣнія—о необходимости двухъ государствъ въ союзномъ государствѣ и поэтому логической также необходимости, чтобы каждое изъ нихъ имѣло всѣ свои особые самостоятельные органы и не пользовалось органами другого—были совершенно забыты, и въ строѣ современной Германской имперіи мы видимъ прежде всего особенно тѣсно слитыми во многихъ отношеніяхъ органы имперскіе съ органами государствъ-членовъ. Императоръ одновременно является прусскимъ королемъ, канцлеръ имперіи обычно первый министръ и министръ иностранныхъ дѣлъ Пруссіи. До созданія по нѣкоторымъ вѣдомствамъ особыхъ имперскихъ статсъ-секретарей цѣлый рядъ имперскихъ функцій отправлялся соотвѣтствующими прусскими министрами. Но, оставляя въ сторонѣ самую организацію властей въ федераціи и обращаясь къ вопросу объ осуществленіи правительственныхъ функцій, мы видимъ, что хотя громадная ихъ часть, львиная доля отдана имперіи, но самостоятельно чрезъ свои органы, своихъ чиновниковъ имперія дѣйствуетъ лишь въ вопросахъ, касающихся внѣшнихъ сношеній, флота, консульскаго дѣла, почтъ и телеграфа. Въ другихъ дѣлахъ она только издаетъ законы и надзираетъ, непосредственное же исполненіе передано отдѣльнымъ государствамъ и осуществляется ихъ чиновниками. Это было сдѣлано также изъ чисто практическихъ соображеній, дабы не поставить отдѣльныя государства въ слишкомъ большую зависимость отъ имперскихъ властей и не наводнить ихъ имперскими чиновниками. При той обширной области имперской компетенціи, какую создала конституція современной Германской имперіи, пришлось бы дѣйствительно образовать огромный кадръ имперскихъ чиновниковъ и наполнить ими территоріи отдѣльныхъ государствъ. На этотъ путь не вступили

и большинство дѣлъ имперской компетенціи приводится въ исполненіе въ территоріяхъ отдѣльныхъ государствъ органами сихъ послѣднихъ. Лабандъ, характеризуя положеніе государствъ-членовъ въ германской федераціи, говоритъ, что они являются въ ней въ трехъ видахъ. Съ одной стороны, въ тѣхъ отношеніяхъ, гдѣ имперія дѣйствуетъ непосредственно чрезъ свои органы, они суть ничто иное какъ географическія подраздѣленія имперіи, съ другой стороны, тамъ, гдѣ они отправляютъ имперскія задачи, хотя подъ надзоромъ и по указанію имперскихъ властей, но самостоятельно своими органами—они представляются какъ бы самоуправляющимися союзами, на подобіе органовъ мѣстнаго самоуправленія въ унитарномъ государствѣ. Наконецъ, въ тѣхъ вопросахъ, гдѣ они имѣютъ оставленную за ними имперской конституціей свою компетенцію, гдѣ они и установляютъ руководящіе принципы и сами ихъ проводятъ въ жизнь, тамъ они являются государствами, но все таки государствами несуверенными, ибо подчинены надзору имперіи за соблюденіемъ ими ихъ обязанностей въ отношеніи союзной власти[1]).

Наблюдая организацію современной Германской имперіи, надо согласиться съ Трейчке, что здѣсь начала государственнаго единства проведены гораздо далѣе, чѣмъ въ другихъ нами разсмотрѣнныхъ союзныхъ государствахъ. Здѣсь гораздо большее число важныхъ вопросовъ общенаціональнаго значенія передано въ завѣдываніе особой союзной власти и оно возрастаетъ въ гораздо большей прогрессіи, чѣмъ напримѣръ въ Швейцаріи или Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ. Но, тѣмъ не менѣе, Германскую имперію нельзя считать унитарнымъ государствомъ и ея составныя части приравнивать къ провинціямъ вполнѣ единаго децентрализованнаго государства. Первоначально, когда особенно живы были партикуляристическія тенденціи, попытки обосновать строй имперіи какъ длительный организованный союзъ государствъ, попытки вродѣ теоріи Зейделя, еще встрѣчали сочувствіе у ряда писателей, но постепенно, начиная особенно со

---

1) *Laband.* Staatsrecht, т. I, стр. 101.

времени появленія работъ Генеля и Лабанда, эта конструкція теряла всякій кредитъ и въ новое время пришли, какъ намъ извѣстно, къ другой крайности, теоріи Цорна и его послѣдователей, теоріи, отрицающей государственность составныхъ частей германской федераціи [1]). Эта теорія построена на извѣстнаго рода фикціи, а именно, что въ союзномъ государствѣ и въ частности въ Германіи части, изъ которыхъ это государство слагается, все свое бытіе, всю власть свою юридически ведутъ отъ власти центральнаго правительства. Поэтому по существу нѣтъ никакой разницы между этими союзами и колоніями или автономными провинціями децентрализованнаго унитарнаго государства. Эта теорія намъ кажется совершенно неправильно понимающей сущность союзнаго государства, стирающей всякія грани между нимъ и государствомъ унитарнымъ и дѣлающей самое понятіе союзнаго государства совершенно не нужнымъ. Не оправдывается она и положительнымъ правомъ современныхъ союзныхъ государствъ и прежде всего противорѣчитъ государственному праву отдѣльныхъ германскихъ государствъ. Нельзя, не впадая въ ошибки и крайности, утверждать, что власть напримѣръ монарха Баваріи юридически въ какихъ бы то ни было отношеніяхъ является производной отъ власти соединенныхъ правительствъ, что государственный строй этой страны проистекаетъ изъ строя имперскаго. Имперская организація, какъ нѣкое самостоятельное и высшее начало, стоитъ надъ организаціей государствъ-членовъ, въ извѣстныхъ отношеніяхъ ихъ ограничивая, и потому они не обладаютъ суверенитетомъ, суть несуверенные государственные союзы, но въ сферѣ, остающейся въ ихъ компетенціи, не переданной союзной власти, они самостоятельны. Право самостоятельной организаціи, въ нѣмецкой государственно-правовой литературѣ выдвинутое особенно Георгомъ Мейеромъ и принятое затѣмъ многими нѣ-

---

[1]) См. интересный очеркъ развитія въ Германіи научныхъ юридическихъ воззрѣній на государственный строй имперіи въ Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Bd. I, 1907 г. Статья Цорна Die Entwicklung der Staatsrechts-Wissenschaft seit 1866.

мецкими учеными, есть дѣйствительно, по нашему мнѣнію, одно изъ характернѣйшихъ началъ, наиболѣе рельефно подчеркивающее государственный характеръ составныхъ частей Германской имперіи.

Во всемъ, что не передано имперіи, онѣ являются полными хозяевами и имперская конституція не мѣшаетъ даже нѣмецкимъ вольнымъ городамъ стать монархіями, а монархіямъ превратиться въ республики. Юридическая структура Германской имперіи нисколько не измѣнилась бы по существу, если бы въ Гамбургѣ воцарился монархъ, а въ Саксоніи или Гессенѣ была бы провозглашена республика. Другое дѣло насколько это возможно фактически, но юридически къ этому нѣтъ никакихъ препятствій. Въ этомъ отношеніи положеніе германскихъ государствъ гораздо свободнѣе, чѣмъ кантоновъ и штатовъ, которые обязаны по силѣ Швейцарской и Сѣверо-Американской союзныхъ конституцій сохранять республиканское устройство. Но и въ этихъ федераціяхъ хотя для отдѣльныхъ государствъ-членовъ и начертанъ извѣстный кругъ, за предѣлы котораго имъ выйдти невозможно, но въ данномъ кругѣ они дѣйствуютъ отъ своего имени, самостоятельны quo ad jus, а не только quo ad exercitium.

Въ сущности, по нашему мнѣнію, въ Германской федераціи въ основныхъ началахъ ея устройства проведены тѣ же главные принципы, что и въ другихъ новыхъ федераціяхъ. Здѣсь замѣчается большое сходство по формѣ со Швейцаріей, также и по существу тутъ единство очень значительно. Оно больше даже, чѣмъ въ Швейцаріи. Но съ другой стороны здѣсь въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ соблюдается форма союза государствъ, особенно выражающаяся въ организаціи союзнаго совѣта и въ особыхъ правахъ, оставленныхъ за нѣкоторыми государствами и не могущихъ безъ ихъ согласія быть у нихъ отобранными. Эти отступленія не настолько все же, думается намъ, велики, чтобы разрушать государственное единство имперіи, какъ и право международнаго представительства, оставленное отдѣльнымъ государствамъ. Надъ всѣми государствами, входящими въ составъ имперіи, стоитъ единая верховная власть, въ образованіи высшихъ органовъ которой

участвуютъ, подобно тому какъ и въ другихъ союзныхъ государствахъ, одинаково и государства-члены и населеніе ихъ всѣхъ, какъ нѣкое единое національное цѣлое, но которая юридически совершенно самостоятельна, не основывается на делегаціи государствъ, а черпаетъ свои полномочія въ верховномъ законѣ, союзной конституціи, не могущей измѣняться иначе какъ союзнымъ законодательнымъ порядкомъ. Этой власти передано даже больше задачъ, чѣмъ союзнымъ властямъ въ другихъ федераціяхъ, но, тѣмъ не менѣе, рядъ основныхъ правительственныхъ полномочій остается въ завѣдываніи государствъ-членовъ и союзное правительство нельзя назвать государствомъ. Оно не можетъ существовать внѣ и помимо государствъ, составляющихъ федерацію. Государствомъ и здѣсь, какъ вездѣ въ союзныхъ государствахъ, по нашему мнѣнію, можно считать лишь организацію союзную плюсъ организація отдѣльныхъ государствъ. Ни конструкція Вайца, два параллельныхъ суверенныхъ государства съ раздѣленіемъ между ними суверенитета, ни позднѣйшая конструкція Гирке, построенная на идеѣ совмѣстности властвованія двухъ государствъ, не объясняютъ правильно отношенія двухъ правительствъ въ союзномъ государствѣ. Болѣе отвѣчающимъ юридическому укладу союзныхъ государствъ является считать государствомъ союзъ, въ Германіи имперію, а союзъ этотъ видѣть въ совокупности двухъ правительствъ—одного верховнаго, а другого подчиненнаго, управляющихъ одинъ въ однихъ, а другой въ другихъ отношеніяхъ территоріей и населеніемъ извѣстной страны. Такая конструкція, подходя въ извѣстныхъ отношеніяхъ къ ученію Цорна, однако существенно отъ него отличается, такъ какъ мы считаемъ государствами также и составные элементы союза, которымъ Цорнъ отказываетъ въ государственности. Но они государства, какъ намъ кажется, уже потому, что они могутъ существовать и безъ союзной организаціи. Съ ея разрушеніемъ падаетъ лишь рядъ ограниченій ихъ связывающихъ и они дѣлаются суверенными государственными союзами. Союзная же организація безъ ея членовъ существовать не можетъ. Основныя чер-

ты, существующія во всѣхъ другихъ союзныхъ государствахъ: двойственность территоріи, населенія и власти, въ Германіи осуществлены вполнѣ и также вполнѣ этотъ союзъ является государствомъ государствъ, объединенныхъ въ одно крѣпкое государственнаго характера цѣлое при посредствѣ единой самостоятельной суверенной воли, управляющей и руководящей союзомъ въ первостепенныхъ вопросахъ національной жизни. То, что этотъ союзъ имѣетъ монархическій характеръ, придаетъ ему нѣсколько особый своеобразный видъ и объясняетъ рядъ отступленій отъ строя другихъ союзныхъ государствъ, но нисколько не разрушаетъ понятія союзнаго государства въ приложеніи къ Германіи подобно тому, какъ республиканская или монархическая форма устройства не лишаютъ ни Францію, ни Англію возможности подведенія ихъ подъ понятіе унитарнаго государства, какъ общаго типа этихъ политическихъ образованій.

Заканчивая обзоръ организаціи современной Германской имперіи, необходимо упомянуть о юридическомъ положеніи въ ея составѣ такъ называемой имперской земли (Reichsland)—областей Эльзаса и Лотарингіи, уступленныхъ Германіи Франціей послѣ войны 1870—71 года по франкфуртскому мирному трактату. Эти территоріи, по присоединеніи ихъ къ Германской имперіи, по закону 1871 года управлялись первоначально императоромъ. Въ 1874 году въ нихъ была введена имперская конституція и населеніе ихъ получило право посылать своихъ представителей въ имперскій рейхстагъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ было создано особое мѣстное представительство—законодательная коммиссія (Landesausschuss) для разработки законовъ чисто мѣстнаго значенія. Первоначально это представительство имѣло только совѣщательное значеніе, но затѣмъ въ 1877 году по ряду вопросовъ мѣстнаго характера его рѣшенія были сдѣланы обязательными и мѣстное законодательство стало осуществляться въ отношеніи Эльзасъ-Лотарингіи законодательной коммиссіей и союзнымъ совѣтомъ. Въ 1879 году была произведена коренная реформа въ управленіи имперской земли. Была учреждена особая должность император-

скаго намѣстника (Statthalter) для Эльзасъ-Лотарингіи и ему передана была власть высшаго управленія страной, ранѣе осуществлявшаяся канцлеромъ и его замѣстителями. Кромѣ того было создано особое министерство, во главѣ котораго поставленъ статсъ-секретарь для Эльзасъ-Лотарингіи, каковому подчинены особыя лица (Unterstaatssekretäre), ведущія управленіе отдѣльными частями администраціи. Наконецъ учрежденъ былъ еще особый государственный совѣтъ (Staatsrat) для предварительнаго разсмотрѣнія законопроэктовъ, правительственныхъ распоряженій и подачи намѣстнику совѣтовъ въ вопросахъ, которые онъ предложитъ на его обсужденіе. Намѣстникъ, осуществляя отъ имени императора и имперіи рядъ полномочій, принадлежащихъ въ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствахъ ихъ монархамъ, получилъ также право посылать въ союзный совѣтъ делегатовъ отъ Эльзасъ-Лотарингіи. Но послѣдніе имѣютъ въ союзномъ совѣтѣ лишь совѣщательный голосъ.

Нѣкоторые нѣмецкіе писатели, напримѣръ Зейдель, Леони, Ремъ, Розенбергъ[1]), считаютъ Эльзасъ-Лотарингію государствомъ, стараясь подвести ея юридическое положеніе въ имперіи къ положенію отдѣльныхъ государствъ членовъ послѣдней. Но правильно считать вмѣстѣ съ Лабандомъ, Генелемъ, Цорномъ, Георгомъ Мейеромъ и большинствомъ другихъ нѣмецкихъ авторовъ, что Эльзасъ-Лотарингія государственнаго характера не имѣетъ, что она не членъ имперіи, а принадлежитъ ей. Будучи ранѣе частью фран-

---

[1]) См. *G. Meyer-Anschütz*, стр. 204, пр. 8 и стр. 475, также *Rosenberg*. Die Staatsrechtliche Stellung von Elsass-Lothringen. Metz 1896. Оригиналенъ взглядъ Розенберга на характеръ Германской имперіи. Она, по его мнѣнію, является смѣшанной формой союзнаго и вассальнаго государства (Mischform zwischen Bundesstaat und Staaten-Staat). 25 нѣмецкихъ государствъ соединены въ формѣ союзнаго государства, имперская же область есть вассальное государство (Unterstaat), по отношенію къ каковому имперія является сюзереномъ. Впрочемъ, впослѣдствіи Розенбергъ оставилъ это свое мнѣніе и считаетъ (см. Annalen des deutschen Reiches за 1903 г., стр. 664), что имперская земля занимаетъ юридически въ основныхъ чертахъ то же положеніе, какъ и „территоріи“ въ составѣ федераціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, что намъ кажется правильнымъ.

цузскаго государства, провинціей его, и уступленная Германіи въ полное обладаніе[1]), территорія эта никакимъ актомъ возведена въ государство не была. Имперіи, какъ цѣлому, принадлежатъ въ ней права верховной правительственной власти, делегированныя послѣдовательно императору, намѣстнику и другимъ органамъ. Вся организація Эльзасъ-Лотарингіи вытекаетъ изъ государственныхъ полномочій имперіи, на нихъ и только на нихъ юридически она основывается. Правда, положеніе Эльзасъ-Лотарингіи является довольно самостоятельнымъ; цѣлый рядъ важныхъ вопросовъ мѣстнаго значенія рѣшается и отправляется этой областью своими органами, она надѣлена, такимъ образомъ, значительной автономіей; все болѣе и болѣе она приближается въ своемъ устройствѣ къ отдѣльнымъ германскимъ государствамъ и даже заходила рѣчь въ Германіи о сообщеніи ей государственнаго характера, но пока все же это не осуществлено. Не имѣя своей самостоятельной власти, производя юридически свое политическое бытіе отъ имперіи, имперская область можетъ быть сравниваема съ такъ называемыми территоріями въ строѣ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ и другихъ американскихъ союзныхъ государствъ. Эти территоріи имѣютъ также значительную самостоятельность въ управленіи своими мѣстными дѣлами, но своихъ высшихъ властей, юридически самостоятельныхъ въ отношеніи союзной власти, онѣ, какъ и Эльзасъ-Лотарингія, также не имѣютъ и вмѣсто этихъ властей выступаютъ власти союза, какъ и въ Эльзасъ-Лотарингіи власти имперскія[2]).

---

1) См прелиминарн. версальск. договоръ 26 февраля 1871 года, ст. 1.

2) Кромѣ неоднократно уже упоминавшихся работъ по германскому государственному праву Лабанда, Генеля, Зейделя, Цорна, Георга Мейера, Еллинека наиболѣе замѣчательными изъ книгъ, посвященныхъ разбору федеративнаго устройства Германіи, изъ сочиненій старыхъ авторовъ являются: *Robert von-Mohl.* Das deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen 1873 и *Rönne.* Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 2 B-de, Leipzig 1876—7, въ настоящее время уже нѣсколько устарѣвшія, а изъ новыхъ: *Trieps.* Das deutsche Reich und die Bundesstaaten in ihrer rechtlichen Beziehungen, Berlin 1896, *Arndt.* Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Berlin 1901, *Loening.* Grundzüge der Verfassung des

Въ числѣ американскихъ государствъ, нѣкогда бывшихъ колоніями Испаніи и Португаліи, четыре приняли форму федерацій. Это—Мексика, Венецуэла, Аргентина и Бразилія. Устройство этихъ федеративныхъ образованій во многомъ прямо заимствовалось изъ союзной конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, но, тѣмъ не менѣе, оно въ существенныхъ чертахъ настолько рѣзко отличается какъ отъ Сѣверо-Американскихъ Штатовъ, такъ и отъ новыхъ европейскихъ федерацій, что можетъ являться сомнѣніе, возможно ли ихъ причислить къ союзнымъ государствамъ. Въ ихъ организаціи мы замѣчаемъ гораздо болѣе проведенными начала унитаризма, чѣмъ въ разсмотрѣнныхъ нами ранѣе федераціяхъ. Положеніе ихъ частей въ рядѣ пунктовъ подходитъ на первый взглядъ скорѣе къ положенію болѣе или менѣе автономныхъ провинцій унитарнаго децентрализованнаго государства, чѣмъ къ тому положенію, которое занимаютъ отдѣльные штаты въ Сѣверо-Американской республикѣ или отдѣльныя государства въ Германской имперіи. Это объясняется прежде всего происхожденіемъ данныхъ федерацій. Процессъ созданія федера-

---

deutschen Reiches, Leipzig 1901, *E. v.-Jagemann.* Die deutsche Reichsverfassung, Heidelberg 1904.

Изъ писателей французскихъ, кромѣ цитированной книги Фландена, см. *V-te Combes de Lestrade.* Les monarchies de l'empire allemand. Organisation constitutionnelle et administrative, Paris 1904; изъ англійскихъ—цитировавшееся уже сочиненіе *Брайса* о Священной Римской Имперіи Германскаго народа, куда входитъ и описаніе организаціи новой имперіи; изъ русскихъ лучшей работой до сихъ поръ остается сочиненіе *Градовскаго* о германской конституціи, во второй своей части впрочемъ очень уже устарѣвшее. Статьи *Коврова* въ сборникѣ Государственный строй и политическія партіи, подъ ред. Смирнова, т. II, стр. 95—218 и *Іоллоса* въ сборникѣ Политическій строй современныхъ государствъ, т. II, стр. 1—40, обращая вниманіе главнымъ образомъ на бытовую сторону жизни германской федераціи, даютъ очень мало для изученія политическихъ учрежденій ея. Для послѣдней цѣли гораздо полезнѣе переводъ книги *Лоуэлля.* Правительства и политическія партіи въ государствахъ Западной Европы (о Германіи см. гл. V—VII) и сочиненіе *Мижуева.* Главныя федераціи современнаго міра, Спб. 1907 (о Германіи 1-я статья, стр. 3—73), въ которомъ сжато, но довольно обстоятельно изложены основныя черты устройства Германіи, Швейцаріи и Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ.

тивныхъ учрежденій былъ здѣсь совершенно обратнымъ процессу въ другихъ федераціяхъ, выше разсматривавшихся. Тамъ они явились результатомъ соглашенія ранѣе независимыхъ суверенныхъ государствъ, здѣсь—результатомъ раздѣленія одного государства или бывшей колоніи на рядъ небольшихъ республикъ, соединенныхъ федеративной связью подъ единой верховной властью и представляющихся какъ единство въ рядѣ опредѣленныхъ въ союзной конституціи вопросовъ внѣшне и внутренне-государственнаго значенія, въ остальномъ дѣйствующихъ самостоятельно. Бо́льшій унитаризмъ, болѣе тѣсное объединеніе и болѣе сильное подчиненіе союзной власти частей федераціи объясняется здѣсь еще и причинами чисто мѣстнаго характера: постоянными волненіями и переворотами, которыми такъ всегда была богата жизнь этихъ государствъ, побуждающими, при всемъ стремленіи по возможности сохранить неприкосновенными начала федеративнаго строя, вручать центральной власти, власти союза значительно бо́льшую долю полномочій, чѣмъ это имѣетъ мѣсто напримѣръ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ. Тѣмъ не менѣе, не смотря на эти особенности, большинство писателей, касавшихся вопроса о государственномъ строѣ этихъ странъ[1]), склоняется къ тому, что ихъ надо считать союзными государствами. Остановившись вкратцѣ на разсмотрѣніи главнѣйшихъ чертъ ихъ устройства, мы постараемся выяснить, насколько онѣ допускаютъ возможность подведенія ихъ подъ это понятіе.

Мексика, Венецуэла и Аргентина отдѣлились отъ Испаніи, наряду съ другими испанскими колоніями, принявшими форму унитарныхъ государствъ, въ началѣ 19-го столѣтія. Въ Мексикѣ первое возстаніе подъ предводительствомъ священника Мигуэля Гидальго вспыхнуло еще въ 1810 году, а въ 1813 году революціонный конгрессъ провозгласилъ независимость Мексики. Въ 1814 году была введена первая конституція, установившая республику унитарнаго характера. Борьба съ Испаніей продолжалась до 1822 года, когда

[1]) Напр. Ле-Фюръ, Гачекъ, Еллинекъ.

генералу Итурбиду удалось окончательно изгнать испанцевъ и провозгласить себя императоромъ Мексики подъ именемъ Августина I. Царствованіе его было непродолжительно и черезъ годъ въ виду вспыхнувшаго возстанія онъ принужденъ былъ отречься отъ престола.

Въ 1825 году была введена республиканская конституція на федеративныхъ началахъ. 19 провинцій, на которыя раздѣлялась Мексика въ качествѣ испанской колоніи, были провозглашены государствами и организовались въ федерацію на началахъ, близко подходящихъ къ федераціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Переходъ къ федеративному устройству не принесъ однако спокойствія, возстанія и волненія продолжали слѣдовать одно за другимъ. Въ 1836 году было снова введено унитарное устройство, но въ 1857 году вернулись опять къ федеральнымъ началамъ. Въ 1863 году вспыхнула война съ Франціей. Результатомъ ея было основаніе Мексиканской имперіи и возведеніе на престолъ ея австрійскаго эрцгерцога Максимиліана, брата императора Франца-Іосифа. Революціонное движеніе 1867 года, стоившее жизни императору Максимиліану, привело наконецъ опять таки къ федеративной республикѣ, при чемъ была возстановлена въ силѣ конституція 1857 года, съ нѣкоторыми измѣненіями и до сего времени остающаяся основнымъ закономъ мексиканскаго государства.

Венецуэла провозгласила свою независимость впервые въ 1811 году и тогда же была выработана конституція, превратившая эту колонію Испаніи въ федеративное государство. Борьба съ Испаніей продолжалась, однако, съ перемѣннымъ счастьемъ до 1825 года. Особенно отличившійся въ ней предводитель войскъ ряда испанскихъ колоній, совмѣстными силами боровшихся противъ Испаніи за свое освобожденіе, Боливаръ мечталъ о томъ, чтобы создать изъ южно-американскихъ государствъ обширную федерацію. Онъ успѣлъ въ 1821 году образовать изъ Новой Гренады, Венецуэлы и Эквадора одну федерацію Колумбію и стремился присоединить къ ней и другія государства— Перу, Боливію, Чили. Но попытки его въ этомъ отно-

шеній не удались, онъ принужденъ былъ удалиться отъ политической дѣятельности и созданное имъ государство Колумбія въ 1830 году распалось. Эквадоръ составилъ отдѣльное государство съ унитарнымъ устройствомъ, Венецуэла—съ устройствомъ федеративнымъ. Оставшіяся въ составѣ государства Колумбіи области (прежніе Соединенные штаты Новой Гренады) въ 1886 году слились въ унитарное государство Колумбію и только Венецуэла и до сего времени остается федераціей.

Послѣ цѣлаго ряда волненій и измѣненій государственнаго устройства въ 1864 году была наконецъ выработана въ Венецуэлѣ федеральная конституція, легшая въ основу послѣдующихъ конституцій, неоднократно мѣнявшихся. Нынѣ дѣйствующая конституція издана 27 апрѣля 1904 года[1]).

Аргентина возстала одновременно съ другими испанскими колоніями еще въ 1810 году. Въ 1816 году была провозглашена ея независимость. Первоначально была основана унитарная республика, потомъ постепенно большинство населенія начало склоняться на сторону федеративнаго устройства. Но этому долго противилась одна изъ наиболѣе значительныхъ частей Аргентины—Буэносъ-Айресъ, по своему мѣстоположенію какъ бы самой природой предназначенная быть главнымъ портомъ и столицей Аргентины. Когда въ 1815 году была наконецъ выработана и введена федеративная форма Арправленія, Буэносъ-Айресъ вышелъ изъ состава Аргентинскаго государства и вслѣдъ затѣмъ оно вообще распалось. До 1824 года отдѣльныя бывшія провинціи Аргентины существовали независимо другъ отъ друга; затѣмъ водворилась диктатура президента Розаса, снова объединившаго Аргентину въ унитарное

---

[1]) См. текстъ ея въ Annuaire de législation étrangère за 1905 г., стр. 509 и сл. Конституціи другихъ американскихъ федеративныхъ государствъ см. у *Dareste*. Les constitutions modernes. Paris 1891, т. II. Новое изданіе собранія конституцій *Posener'a*. Die Staatsverfassungen des Erdballs. Charlottenburg, 1909 неудовлетворительно въ томъ отношеніи, что составитель оставилъ многіе тексты конституцій почему то непереведенными, другіе же перевелъ. Отдѣльныя конституціи помѣщены на различныхъ языкахъ, напримѣръ мексиканская—на испанскомъ, а бразильская—на нѣмецкомъ.

государство. Послѣ изгнанія его въ 1853 году была введена опять федеративнаго характера конституція, которая первоначально не была принята Буэносъ-Айресомъ, но затѣмъ въ 1860 году, нѣсколько переработанная, она была распространена и на послѣдній и городъ Буэносъ-Айресъ былъ признанъ столицей федераціи, получивъ значеніе союзной правительственной территоріи, подобно дистрикту Колумбія въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ.

Бразилія до 1822 года была португальской колоніей. Когда Браганцкій домъ былъ свѣрженъ съ престола Наполеономъ I, король Іоаннъ VI съ семьей бѣжалъ въ Бразилію. Вернувшись послѣ паденія Наполеона въ Португалію, онъ оставилъ правителемъ Бразиліи своего сына Дона-Педро и обѣщалъ дать Бразиліи участіе въ представительствѣ въ законодательныхъ португальскихъ органахъ. Но когда португальскіе кортесы отвергли эту реформу, Бразилія отпала отъ Португаліи и Донъ-Педро былъ провозглашенъ императоромъ Бразиліи подъ именемъ Педро I. Въ 1831 году, желая упрочить португальскій престолъ за своей дочерью Маріей да Глорія, Донъ-Педро I отрекся отъ бразильскаго престола въ пользу своего сына Дона-Педро II и уѣхалъ въ Европу. Донъ-Педро II правилъ до 1889 года. Неоднократныя волненія и возстанія въ его царствованіе закончились въ этомъ году революціей, свергнувшей его съ престола. Въ 1891 году была выработана нынѣ дѣйствующая бразильская конституція, образовавшая республиканскую форму правленія на федеративныхъ началахъ.

Соединенные штаты Мексики состоятъ изъ 27 государствъ, Аргентина слагается изъ 14 государствъ, именуемыхъ въ союзной конституціи провинціями, Венецуэла состоитъ изъ 13 и Бразилія изъ 20 государствъ. Кромѣ того во всѣхъ этихъ федераціяхъ, подобно тому какъ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, имѣются особыя области—федеральныя территоріи, состоящія въ бо́льшемъ подчиненіи союзнымъ властямъ, чѣмъ государства, и могущія со временемъ, по достиженіи ими бо́льшей населенности и бо́льшей степени цивилизаціи, быть возведенными

въ государства, а также особые федеральные дистрикты —мѣстопребываніе союзныхъ правительствъ. Правительственная компетенція распредѣлена всюду согласно тому же основному принципу, который принятъ въ другихъ союзныхъ государствахъ. За отдѣльными штатами остается выполненіе всѣхъ тѣхъ задачъ, которыя не переданы спеціально въ вѣдѣніе властей союзныхъ (мексик. союзн. конст., ст. 117, аргент., ст. 104, венецуэл., ст. 103, бразил., ст. $65,_{2}$). Объемъ переданнаго союзу здѣсь въ общемъ всюду значителенъ. Какъ и въ другихъ, ранѣе разсматривавшихся, союзныхъ государствахъ здѣсь вопросы войны, мира и международныхъ сношеній переданы въ завѣдываніе союзныхъ органовъ [1]). Войско и флотъ исключительно дѣло союзное. Также имѣется особая союзная казна, и союзная власть можетъ облагать населеніе непосредственно налогами на общенаціональныя цѣли. Монетное и таможенное дѣло, регулированіе торговли, завѣдываніе главными путями сообщенія, разрѣшеніе столкновеній и споровъ между отдѣльными государствами, измѣненіе территоріи и принятіе новыхъ членовъ въ составъ федераціи—таковы главнѣйшіе вопросы, во всѣхъ этихъ государствахъ относящіеся къ вѣдѣнію союзныхъ властей.

Также замѣтно стремленіе къ объединенію и въ области права. Союзныя конституціи созданіе уголовныхъ и гражданскихъ кодексовъ для всего союза предоставляютъ компетенціи федеральныхъ законодательныхъ органовъ [2]).

---

1) Въ видѣ исключенія по мексиканской союзной конституціи (ст. 111) дозволяется штатамъ заключеніе договоровъ съ сосѣдними государствами въ цѣляхъ борьбы съ дикарями, въ Аргентинѣ (ст. 107 союзн. конст.) провинціи могутъ вступать въ договоры съ иностранными государствами только по вопросамъ юстиціи, экономическихъ интересовъ и общеполезныхъ работъ, въ Бразиліи штаты могутъ (ст. 65 конст.) заключать договоры только между собой и при томъ не имѣющіе политическаго характера.

2) См. аргент. конст., ст. 67, п. 11, венецуэльск., ст. 7, п. 16 и бразил., ст. 34, п. 23. Въ Аргентинѣ эти кодексы уже изданы, см. *Dareste*, Constitutions. t. II, стр. 531, примѣчанія. Въ Мексикѣ нѣтъ отнесенія въ конституціи созданія общаго законодательства въ области

Хотя компетенція союзной власти болѣе или менѣе подробно перечисляется въ союзныхъ конституціяхъ разсматриваемыхъ государствъ, но перечисленіе это дается въ столь общихъ выраженіяхъ, что въ рядѣ отдѣльныхъ случаевъ всегда возможны сомнѣнія относительно компетентности тѣхъ или другихъ органовъ: союзныхъ и государствъ-членовъ. На практикѣ существуетъ обыкновенно тенденція разрѣшать эти сомнѣнія въ пользу союзныхъ органовъ. Въ Венецуэлѣ, наиболѣе централизованномъ изъ этихъ союзныхъ государствъ, федеральный конгрессъ, какъ гласитъ отд. V, ст. 52, п. 16 союзной конституціи, можетъ издавать даже „всякіе законы общаго характера, каковые будутъ признаны имъ необходимыми". Этимъ постановленіемъ стирается въ сущности всякая граница между компетенціей союза и компетенціей его составныхъ частей. Въ другихъ федераціяхъ въ этомъ отношеніи такъ далеко не идутъ, но зато имѣются другіе пункты, въ которыхъ государства-члены поставлены въ значительную зависимость отъ союза. Такъ напримѣръ, по мексиканской союзной конституціи (ст. 72, В, 5), въ случаѣ безпорядковъ въ отдѣльныхъ государствахъ, президентъ союза можетъ съ согласія сената прекратить дѣйствіе ихъ правительственныхъ и законодательныхъ органовъ и назначить временнаго губернатора. Вообще же въ федераціяхъ разсматриваемаго типа замѣчается гораздо бо́льшее взаимодѣйствіе властей союзныхъ и отдѣльныхъ государствъ, чѣмъ это имѣетъ обыкновенно мѣсто въ другихъ союзныхъ государствахъ. Аргентинская конституція (ст. 110) даже называетъ губернаторовъ провинцій „естественными агентами федеральнаго правительства". И однако, несмотря на то, что эти федераціи такъ сильно объединены и такъ зависимы въ нихъ ихъ составныя части во многихъ пунктахъ отъ союзныхъ органовъ,

---

права къ вѣдѣнію союзной власти. Здѣсь объединеніе въ этой области идетъ путемъ согласованія законовъ отдѣльныхъ государствъ. Федеральная власть выработала здѣсь гражданскій и уголовный кодексы для федеральнаго дистрикта и территорій и они затѣмъ были приняты нѣкоторыми государствами.

все же намъ кажется возможнымъ считать ихъ союзными государствами, политическими образованіями, принадлежащими къ тому же общему роду союзовъ, что и Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты, Швейцарія и Германская имперія, но составляющими лишь извѣстную разновидность этого рода. Мы считаемъ составныя части этихъ союзовъ за государства въ противоположность англійскимъ автономнымъ колоніямъ, которыя и фактически и даже юридически гораздо болѣе независимы въ своемъ отношеніи къ метрополіи, чѣмъ государства Мексики или Бразиліи отъ союза, потому, что, произойдя путемъ распаденія единаго политическаго тѣла, эти небольшія республики организовались затѣмъ такимъ образомъ, что обладаютъ своей особой, вполнѣ юридически самостоятельной властью, полномочія которой коренятся въ устройствѣ, конституціяхъ этихъ республикъ. Союзная конституція, стоя надъ конституціями государствъ-членовъ, ограничиваетъ ихъ въ рядѣ болѣе или менѣе важныхъ вопросовъ, поэтому ихъ нельзя считать полновластными независимыми суверенными государственными союзами. Но и отказывать имъ въ государственности, если стать на строго формально-юридическую точку зрѣнія, намъ кажется было бы неправильнымъ, ибо они имѣютъ совершенно особую свою организацію и свою компетенцію, въ предѣлахъ каковой ихъ органы властвуютъ въ силу собственнаго права этихъ союзовъ. Въ границахъ оставленныхъ за ними союзной конституціей полномочій они осуществляютъ законодательныя, исполнительныя и судебныя функціи чрезъ свои органы и средства. Названіе этихъ государствъ, какъ это имѣетъ напримѣръ мѣсто въ Аргентинѣ, провинціями не можетъ имѣть никакого значенія, равно какъ и объемъ задачъ имъ присвоенныхъ и степень ихъ подчиненія союзнымъ органамъ. Юридически, повторяемъ, важно то, что эти союзы имѣютъ свою власть, управляющую въ предѣлахъ опредѣленной территоріи ихъ населеніемъ самостоятельно, отъ своего имени.

Во главѣ исполнительной власти въ отдѣльныхъ государствахъ разсматриваемыхъ федерацій стоитъ выборный президентъ или губернаторъ съ подчиненнымъ

ему рядомъ различныхъ чиновниковъ. Законодательная власть отправляется представительными органами, въ однихъ государствахъ въ видѣ двухъ, въ другихъ въ видѣ одной палаты. Имѣется рядъ судебныхъ органовъ и агентовъ администраціи[1]). Территоріи отдѣльныхъ государствъ точно опредѣлены и для измѣненія ихъ границъ необходимо согласіе союзной власти. Что касается понятія гражданства въ отдѣльныхъ государствахъ, то оно здѣсь такъ строго-формально опредѣленно не отдѣляется отъ гражданства союзнаго, какъ это имѣетъ мѣсто въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, Швейцаріи или Германіи. Въ Германіи, напримѣръ, хотя признается юридическое равенство всѣхъ гражданъ отдѣльныхъ государствъ союза, но политическими правами въ отдѣльныхъ государствахъ могутъ пользоваться лишь ихъ граждане, для чего кромѣ гражданства имперскаго необходимо получить гражданство въ томъ государствѣ, политическими правами въ которомъ желательно пользоваться. Въ данныхъ союзныхъ государствахъ такого строгаго разграниченія не имѣется. Напримѣръ, въ ст. 15 и сл. конституціи штата Венецуэлы Мериды опредѣляется, что всѣ венецуэльскіе граждане, достигшіе 21 года, могутъ участвовать въ выборахъ и быть избираемыми на публичныя должности въ Меридѣ. Такимъ образомъ здѣсь въ отдѣльныхъ государствахъ считаются гражданами ихъ граждане союза, обыкновенно пробывшіе извѣстное время на территоріи государства, правами гражданства котораго они желаютъ пользоваться. Но по существу здѣсь положеніе вещей въ концѣ концовъ то же, что и въ другихъ союзныхъ государствахъ, и въ этихъ политическихъ образованіяхъ мы имѣемъ также понятіе двухъ властей, двойной территоріи и двойного гражданства[2]).

---

[1]) См. Annuaire de législation étrangère publié par la société de législation comparée за разные годы, напр. за 1874 г., стр. 532 и сл.— констит. Буэносъ-Айреса, за 1901 г., стр. 693 и сл.—конст. аргентинск. провинціи Mendoza, за 1904 г., стр. 728 и сл.—конст. мексиканск. штата Vera-Cruz, за 1905 г., стр. 544 и сл.—конст. венецуэл. штата Merida.

[2]) Конст. штата Вера-Круцъ 27 сент. 1902 г. постановляетъ напримѣръ, что для занятія судебныхъ должностей въ штатѣ надо быть 1) или веракруціанцемъ, или 2) по крайней мѣрѣ мексиканцемъ.

Союзное правительство организовано вполнѣ самостоятельно въ своемъ бытіи и средствахъ въ отношеніи отдѣльныхъ государствъ союза. Высшими органами его во всѣхъ разсматриваемыхъ федераціяхъ являются: президентъ и министры, конгрессъ въ видѣ двухъ палатъ—сената и палаты представителей и федеральные суды. Внѣшнее устройство всѣхъ этихъ органовъ очень близко подходитъ къ устройству аналогичныхъ органовъ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ. Президентъ въ Мексикѣ, Аргентинѣ и Бразиліи избирается народомъ, въ первыхъ двухъ федераціяхъ косвенной (двустепенной) системой выборовъ (ст. 76 мекс., 81 аргент. союзн. конст.), въ Бразиліи прямой подачей голосовъ (ст. 47 браз. конст.) Въ Венецуэлѣ (ст. 70—72 союзн. конст.) онъ избирается особой коммиссіей, назначаемой конгрессомъ изъ числа сенаторовъ и депутатовъ въ количествѣ 14, по одному представителю отъ каждаго государства и одинъ отъ федеральнаго дистрикта. Срокъ президентскихъ полномочій въ Мексикѣ и Бразиліи 4 года, а въ Аргентинѣ и Венецуэлѣ 6 лѣтъ. Вмѣстѣ съ президентомъ тѣмъ же порядкомъ избирается его замѣститель вице-президентъ. Въ Венецуэлѣ такихъ вице-президентовъ избирается 2. Въ Мексикѣ вице-президентъ не избирается и, въ случаѣ смерти или отсутствія президента, его обязанности выполняются президентомъ сената. Союзные министры всюду назначаются президентомъ. Въ Мексикѣ, Аргентинѣ и Бразиліи они отвѣтственны за цѣлесообразность своего управленія только передъ президентомъ, т. е. проведена та же система правленія, что принята въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ. Министры отвѣтственны передъ палатами только за преступленія по должности, въ каковомъ случаѣ они предаются суду нижней палатой конгресса и судятся верхней. Въ Венецуэлѣ же принятъ парламентарный образъ правленія и, что особенно характерно, начала парламентаризма закрѣплены въ самой союзной конституціи, опредѣляющей (ст. 34, п. 1.), что, въ случаѣ вотума недовѣрія, вынесеннаго противъ министровъ нижней палатой конгресса, министерскіе посты становятся вакантными. Такимъ

образомъ здѣсь подверглись регулированію въ законѣ тѣ начала, каковыя въ другихъ парламентарныхъ государствахъ считаются обычно дѣломъ практики, конституціонныхъ соглашеній. Въ Бразиліи (ст. 51 союзн. конст.) въ свою очередь юридически закрѣплено такое положеніе министровъ, какое путемъ практики выработано было въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ и такъ талантливо было описано Вильсономъ: министры, не имѣя доступа въ конгрессъ, сносятся съ коммиссіями палатъ.

Верхняя палата конгресса—сенатъ всюду является носителемъ федеральныхъ началъ. Въ сенатѣ отдѣльныя государства имѣютъ равное число представителей—по два, за исключеніемъ Бразиліи, гдѣ ихъ по три отъ каждаго государства. Сенаторы въ разныхъ федераціяхъ избираются на разные сроки. Въ Мексикѣ каждые 2 года выбываетъ $^1/_2$ сенаторовъ (ст. 58 конст.), въ Аргентинѣ и Бразиліи сенаторы избираются на 9 лѣтъ, при чемъ сенатъ обновляется по третямъ каждые 3 года (ст. 48 аргент. и 31 бразил. конст.). Въ Венецуэлѣ срокъ полномочій сенаторовъ 6 лѣтъ (ст. 35, § 1 конст.). Въ Мексикѣ и Бразиліи сенаторы избираются гражданами государствъ, въ Мексикѣ двустепенной, а въ Бразиліи прямой подачей голосовъ; въ Венецуэлѣ же и Аргентинѣ избраніе ихъ присвоено законодательнымъ органамъ государствъ. Сенатъ, какъ и въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, даетъ свое согласіе при заключеніи международныхъ договоровъ и назначеніи на нѣкоторыя высшія федеральныя должности.

Палата представителей избирается всѣмъ населеніемъ федерацій, представляя начала національнаго единства. Статья 37 аргентинской союзной конституціи постановляетъ, что въ этомъ отношеніи провинціи должны разсматриваться „какъ избирательные округа единаго государства". Для выборовъ въ нижнюю палату принята всеобщая и прямая подача голосовъ за исключеніемъ Мексики, гдѣ выборы двустепенны. Полномочія депутатовъ продолжаются: въ Мексикѣ 2 года, въ Аргентинѣ 4, при чемъ каждые 2 года выбываетъ половина депутатовъ, въ Бразиліи 3 года и въ Венецуэлѣ 6

лѣтъ. Въ Мексикѣ, когда палаты не въ сборѣ, функціонируетъ особая „постоянная коммиссія“ изъ 29 членовъ,—15 депутатовъ и 14 сенаторовъ, выбираемыхъ соотвѣтствующими палатами (см. ст. 73, 74 союзн. конст.).

Во всѣхъ этихъ союзныхъ государствахъ, по примѣру Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, созданы также особые федеральные суды. Въ Мексикѣ ихъ судьи избираются на 6 лѣтъ народомъ путемъ двустепенной подачи голосовъ, въ Венецуэлѣ также на 6 лѣтъ федеральнымъ конгрессомъ, а въ Аргентинѣ и Бразиліи назначаются пожизненно президентомъ съ согласія сената. Суды эти, какъ и въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки, имѣютъ и политическое значеніе. Кромѣ разрѣшенія вопросовъ, относящихся къ сферѣ союзнаго законодательства, они вѣдаютъ вопросы относительно разногласій между властями союза и государствъ и споры государствъ между собой, а также могутъ провѣрять по жалобамъ заинтересованныхъ сторонъ, насколько законы, издаваемые законодательными органами союза и государствъ, находятся въ соотвѣтствіи съ федеральной конституціей [1]).

Союзныя конституціи всѣхъ этихъ союзныхъ государствъ являются высшимъ закономъ страны. Отдѣльныя государства не могутъ самовольно ихъ измѣнять, нарушать, а тѣмъ болѣе выйдти изъ союза, освободиться отъ ихъ дѣйствія. Для измѣненія этихъ конституцій установленъ всюду особый порядокъ союзнаго учредительнаго законодательства, при которомъ всюду извѣстное участіе и вліяніе при измѣненіи союзнаго устройства дано отдѣльнымъ государствамъ. Въ Мексикѣ, напримѣръ, конституція можетъ быть измѣняема при согласіи на это $^2/_3$ голосовъ въ каждой палатѣ федеральнаго конгресса и большинства законодательныхъ органовъ государствъ (ст. 127 конст.). Въ Аргентинѣ для этого требуется также согласіе $^2/_3$ голосовъ въ конгрессѣ, при чемъ по полученіи его созывается особый спеціальный конвентъ, вырабатывающій поправки къ конституціи или измѣненіе ея (ст. 30 конст.). Особаго

---

[1]) См. интересныя сопоставленія у *Hatschek'a.* Das Recht der modernen Staatenverbindung (Allg. Staatsrecht, t. III) § 12, стр. 121 и сл.

затѣмъ согласія отдѣльныхъ государствъ на вступленіе въ силу выработанной такимъ путемъ конституціи не требуется. Ле-Фюръ говоритъ, что среди союзныхъ государствъ это единственный примѣръ столь малаго участія государствъ-членовъ въ дѣлѣ выработки союзнаго устройства. Государства здѣсь могутъ влiять въ этомъ отношеніи лишь косвенно, такъ какъ въ конгрессѣ требуется полученіе согласія также $^2/_3$ голосовъ сенаторовъ, представителей интересовъ государствъ[1]). Въ Венецуэлѣ для измѣненія конституціи необходимо возбужденіе объ этомъ вопроса $^3/_4$ законодательныхъ собраній штатовъ; выработанная затѣмъ конгрессомъ новая конституція или конституціонныя поправки идутъ на окончательное утвержденіе штатовъ. Конгрессъ можетъ предпринять пересмотръ конституціи и по собственной инициативѣ, но тогда для вступленія новой конституціи въ силу необходимо утвержденіе ея по крайней мѣрѣ $^3/_4$ законодательныхъ собраній штатовъ (ст. 127—130 союзн. конст.). Въ Бразиліи возбужденіе вопроса объ измѣненіи конституціи можетъ исходить или отъ конгресса, постановляющаго объ этомъ $^2/_3$ голосовъ въ обѣихъ палатахъ, или отъ $^2/_3$ законодательныхъ собраній государствъ. По истеченіи года со времени возбужденія вопроса о пересмотрѣ желаемыя измѣненія считаются принятыми, если будутъ постановлены въ трехъ чтеніяхъ $^2/_3$ голосовъ въ обѣихъ палатахъ федеральнаго конгресса (ст. 90 конст.). Такимъ образомъ, несмотря на сильный унитаризмъ, прорывающійся въ строѣ этихъ федерацій, несмотря на то, что ихъ можно выдѣлить въ особый видъ союзныхъ государствъ, особенно близко подходящій къ унитарному децентрализованному государству, общій ихъ типъ все тотъ же, въ основныхъ началахъ своихъ все же приближается къ другимъ новымъ союзнымъ государствамъ. Это— государства, составленныя изъ несувереннаго характера государственныхъ союзовъ, союзовъ, значительно подчиненныхъ единой верховной надъ ними стоящей федеральной власти, которая отъ нихъ не зависитъ въ отношеніи своего существованія и средствъ, но

[1]) *Le Fur und Posener*. Н. с., т. I, стр. 251.

которая однако безъ нихъ не мыслима, ибо если бы ихъ не было, если бы они превратились въ провинціи, области, хотя бы и съ большой самостоятельностью, то не было бы никакой надобности въ понятіи союзнаго государства. Нельзя сказать, чтобы союзная власть ни въ коемъ случаѣ не могла бы уничтожить государственное положеніе штатовъ, и не въ неприкосновенности ихъ положенія, думается намъ, надо видѣть ихъ государственный характеръ. Созданныя исторически въ порядкѣ центральнаго законодательства американскія федераціи эти могутъ тѣмъ же порядкомъ и исчезнуть, превратиться въ государства унитарныя, но пока въ составѣ ихъ имѣются политическіе союзы со своей особой юридически самостоятельной властью, обладающей правомъ самоорганизаціи, надо, какъ намъ кажется, если только стоять на правовой точкѣ зрѣнія, почитать эти федераціи союзными государствами, а ихъ составныя части—несуверенными государствами.

Что касается юридическихъ идей, господствующихъ въ этихъ союзныхъ государствахъ относительно ихъ устройства, то, не будучи въ состояніи воспользоваться ихъ государственно-правовой литературой, мы не можемъ вполнѣ опредѣленно судить о нихъ. Но кажется, какъ видно изъ замѣчаній аргентинскаго ученаго Кальво [1]) въ его курсѣ международнаго права, гдѣ онъ посвящаетъ нѣсколько страницъ устройству аргентинской федераціи, здѣсь въ основныхъ чертахъ господствуютъ тѣ же воззрѣнія, что и въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ въ средѣ большинства писателей послѣднихъ [2]). И здѣсь признается, что единый суверенный народъ или нація, мексиканская или аргентинская, установили два правительства и передали одному изъ нихъ однѣ, а другому другія задачи для осуществленія. Идеи эти особенно ясно проведены въ мексиканской союзной конституціи, въ первомъ отдѣлѣ второй главы, озаглавленномъ „о національ-

---

1) *Calvo.* Указ. соч., т. I, стр. 199.

2) См. выше, стр. 178, а также интересную книгу *Merriam.* A history of american political theories. New-Iork 1910, см. гл. VII, стр. 252 и сл., особ. стр. 302—304.

номъ суверенитетѣ и формѣ правленія“ (ст. 39—41 конст.). „Національный суверенитетъ, говорится здѣсь, въ своемъ основаніи и источникѣ покоится въ народѣ. Всѣ публичныя власти исходятъ отъ него и учреждены для его пользы. Народъ всегда сохраняетъ за собой неотчуждаемое право измѣнять форму правленія. Мексиканскій народъ организуется въ республику, представительнаго, демократическаго и федеративнаго характера, состоящую изъ государствъ, свободныхъ и суверенныхъ относительно всего, касающагося ихъ внутренняго управленія, но соединенныхъ въ федерацію на основѣ принциповъ настоящаго основного закона. Народъ осуществляетъ свой суверенитетъ при посредствѣ властей союза касательно предметовъ его компетенціи и властей государствъ касательно внутренняго управленія послѣднихъ, каковыя власти дѣйствуютъ въ границахъ, отведенныхъ имъ настоящей союзной конституціей и конституціями отдѣльныхъ государствъ, при чемъ эти послѣднія конституціи ни въ коемъ случаѣ не могутъ противорѣчить опредѣленіямъ союзнаго договора“. Въ этихъ постановленіяхъ мы встрѣчаемся отчасти съ отраженіемъ воззрѣній на союзное государство старыхъ писателей, идеи которыхъ господствовали въ 50 — 60-хъ годахъ прошлаго столѣтія. Здѣсь говорится о суверенныхъ государствахъ, хотя и признается ихъ подчиненіе союзной власти[1]), здѣсь совершенно не замѣчается юридическаго различія между „основнымъ закономъ“ и „союзнымъ договоромъ“, какъ называется въ разныхъ мѣстахъ союзная конституція, но основная мысль здѣсь та же, что и у писателей Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ: въ союзномъ государствѣ имѣется два параллельныхъ правительства, черпающія свои полномочія отъ единаго суереннаго народа. Мы кажется не ошибемся, если скажемъ, что таково господствующее воззрѣніе на юридическую структуру союзнаго государ-

[1]) Впрочемъ, надо отмѣтить, что и въ недавно изданной союзной конституціи Венецуэлы говорится (ст. 7), что государства сохраняютъ „полный суверенитетъ“.

ства не только на сѣверѣ, но и во всей Америкѣ [1]). Насколько это воззрѣніе справедливо, насколько оно вообще удачно объясняетъ съ юридической точки зрѣнія сущность союзнаго государства, мы увидимъ далѣе, въ слѣдующей главѣ, въ которой попытаемся на основаніи предшествующаго матеріала построить юридическую теорію союзнаго государства [2]).

---

[1]) Очень хорошо эти основныя идеи изложены у *Robinson'а* въ его статьѣ Das Wesen des Bundesstaat. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Tübingen, 1897, Jahrgang 53, стр. 609—632.

[2]) Спеціальныхъ юридическихъ сочиненій, посвященныхъ изученію разсматриваемыхъ союзныхъ государствъ, нѣтъ ни въ русской, ни въ западно-европейской литературѣ. Кромѣ свѣдѣній, имѣющихся въ указанныхъ уже работахъ Ле-Фюра, Вестеркампа и Гачека, см. указаніе литературы (главнымъ образомъ историческаго и соціолого-политическаго характера) въ книгѣ *Le Fur und Posener*. Bundesstaat und Staatenbund, т. I, стр. 216 и сл. (лучшее все изъ этой литературы на испанскомъ языкѣ). Въ русской литературѣ нѣтъ вовсе ничего кромѣ интересной, но для юриста не имѣющей значенія книги *Іонина* По Южной Америкѣ, Спб. 1896—1903 г.г., 4 тома.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Опытъ построенія юридической конструкціи союзнаго государства.

Разсмотрѣнный нами рядъ соединеній различныхъ политическихъ общественныхъ территоріальныхъ союзовъ имѣетъ много общихъ чертъ, позволяющихъ подвести всѣ эти образованія подъ одно понятіе „федераціи государствъ". Задаваясь цѣлью построить теорію союзнаго государства, какъ одного изъ видовъ данныхъ федерацій, намъ придется прежде всего остановиться на основныхъ понятіяхъ, тѣсно связанныхъ съ этой теоріей. Эти понятія, которыхъ обойдти невозможно при выясненіи насъ занимающей проблемы, суть понятія государства, суверенитета и государственныхъ соединеній въ широкомъ смыслѣ слова. Для насъ при этомъ важны лишь юридическія стороны упомянутыхъ явленій[1]). И право, и государство, и государственную власть можно изучать съ различныхъ точекъ зрѣнія; для юриста наиболѣе важной должна являться правовая точка зрѣнія, хотя онъ не долженъ забывать о томъ, что право не можетъ вполнѣ отражать жизнь, что оно даетъ познаніе относительное. Какъ гражданское право не можетъ дать по-

---

[1]) О различныхъ точкахъ зрѣнія въ опредѣленіи явленій см. *Б. Кистяковскій.* Реальность объективнаго права. Журн. Логосъ за 1910 г., кн. II, стр. 193 и сл.; ср. *Kelsen.* Hauptprobleme der Staatsrechtslehre. Tübingen 1911. Vorrede, стр. V.

знаніе человѣка во всей совокупности его существованія, а разсматриваетъ его лишь какъ субъекта, носителя извѣстныхъ правъ и обязанностей, сторону въ юридическихъ отношеніяхъ, такъ и государственное право не можетъ отражать въ себѣ всецѣло природу государства, и для лучшаго пониманія этой области правовѣдѣнія, въ виду особенно сильной ея зависимости отъ политическихъ и соціальныхъ моментовъ, необходимо иногда дополненіе чисто конструктивнаго или, какъ говорятъ иначе, формально-юридическаго метода историко-соціологическими пріемами изслѣдованія. Но при этомъ не слѣдуетъ, какъ это мы нерѣдко встрѣчаемъ въ работахъ старыхъ нѣмецкихъ писателей: Моля, Блюнчли, Трейчке и др., допускать смѣшенія этихъ методовъ, а надо стремиться къ методологическому раздѣленію различныхъ сферъ государствовѣдѣнія, но съ установленіемъ между ними научной связи[1]). И каковы бы ни были недочеты юридическаго направленія государствовѣдѣнія, выдвинутаго въ наукѣ нѣмецкими учеными[2]), мы считаемъ несомнѣнной его заслугой то, что оно свело науку государственнаго права изъ заоблачныхъ высотъ абстрактнаго, оторваннаго отъ жизни философствованія, съ одной стороны, и глубокихъ долинъ историческихъ и соціолого-политическихъ изысканій, съ другой, на ровную почву юридическихъ конструкцій, базирующихся на основательномъ изученіи положительнаго права одного государства или системы государствъ. Эти общія понятія и опредѣленія являются лишь извѣстными средними типами, жизненныя явленія не могутъ быть подводимы подъ нихъ безъ остатка. Они выражаютъ собой id quod plerumque fit. Но такова въ сущности судьба всѣхъ

---

[1]) Какъ стремился къ этому Еллинекъ. См. рус. пер. его сочиненія Конституціи, ихъ измѣненія и преобразованія. Спб. 1907 г., вступ. статья *Б. Кистяковскаго*, стр. XXI. Ср. Проф. *А. Алексѣевъ*. Еллинекъ и его научное наслѣдіе, Москва 1912, стр. 35.

[2]) См. Deslandres. La crise de la science politique. Revue de droit public за 1900 г., стр. 435 и сл. *Паліенко*. Задачи и предѣлы юридическаго изученія государства. Оттискъ изъ Журнала Министерства Юстиціи (февраль—мартъ 1912 г.)

общихъ теоретическихъ опредѣленій. Они, для того чтобы имѣть научную цѣнность, должны быть отчетливы и опредѣленны, жизнь же никогда не можетъ быть уложена безъ остатка въ прокрустово ложе научныхъ теорій. [1]).

Для юриста-государствовѣда, по нашему мнѣнію, все же тѣмъ не менѣе первостепеннымъ дѣломъ является познать правовую природу государственныхъ институтовъ и нормъ, политическіе и соціальные моменты должны быть принимаемы имъ какъ вспомогательные и лишь послѣ выясненія юридическихъ сторонъ явленій; методы должны быть строго различаемы и лишь результаты обобщаемы и повѣряемы. Раздѣленіе государствовѣдѣнія Еллинекомъ на ученіе о государственномъ правѣ и соціальное ученіе о государствѣ, куда примыкаетъ также политика, кажется намъ совершенно справедливымъ. И въ дальнѣйшемъ изслѣдованіи мы постараемся прежде всего и главнымъ образомъ установить основные юридическіе критеріи въ понятіи государства и федерацій государствъ и въ частности союзнаго государства, разсмотрѣть основныя характерныя черты послѣдняго съ точки зрѣнія права и лишь затѣмъ остановимся вкратцѣ на политическихъ и соціальныхъ сторонахъ его, его сущности и значеніи и съ этихъ точекъ зрѣнія.

Государство опредѣляютъ обыкновенно какъ общеніе людей, объединенныхъ въ предѣлахъ извѣстной

---

[1]) *R. v.-Mohl.* Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873, стр. 3. О значеніи среднихъ типовъ см. у Еллинека. Das Recht des modernen Staates, стр. 31 и сл. Гачекъ въ статьѣ Conventionalregeln oder über die Grenzen der naturwissenschaftlichen Begriffsbildung im öffentlichen Recht (Jahrbuch des öffentl. Rechts der Gegenwart. Bd. III, 1909, стр. 1—67) полагаетъ, что въ публичномъ правѣ нельзя выработать общихъ родовыхъ понятій въ виду сильнаго измѣненія здѣсь юридическихъ общихъ началъ индивидуальными чертами, особенно путемъ различныхъ обыкновеній и условныхъ правилъ; общія понятія здѣсь будутъ лишь идеальными типами, лишь примѣрами (Paradigmen), а не родовыми и видовыми представленіями явленій. Лучшій отвѣтъ на такую точку зрѣнія см. у Еллинека въ указ. уже работѣ, стр. 37, прим. 1: „Dieser Standpunkt bedeutet den völligen Verzicht auf die Gewinnung höherer Gesichtspunkte“.

территоріи подъ одной высшей верховной властью. Изъ трехъ основныхъ элементовъ въ понятіи государства: населенія, территоріи и верховной власти для юридическаго его разсмотрѣнія, какъ это правильно было указано еще однимъ изъ первыхъ представителей юридическаго направленія въ германскомъ государствовѣдѣніи Гerберомъ[1]), важенъ послѣдній—власть. Для отличія государства отъ другихъ сходныхъ съ нимъ общественныхъ территоріальныхъ союзовъ людей въ этомъ отношеніи необходимо изслѣдовать свойство государственной власти. На этомъ пути стоитъ большинство современныхъ ученыхъ и онъ единственно правильный. Но въ самыхъ признакахъ отличія власти государства отъ властей другихъ союзовъ ученые сильно расходятся между собой. Одно направленіе, возникшее еще въ средніе вѣка и особенно развитое Боденомъ, считаетъ существеннымъ для понятія власти государственной то, что эта власть обладаетъ верховенствомъ и независимостью, иначе суверенитетомъ. Это направленіе и теперь имѣетъ много сторонниковъ и особенно представлено романскими писателями. Другое же, возникшее сравнительно недавно и разработанное главнымъ образомъ нѣмецкими учеными, признаетъ кромѣ суверенныхъ государствъ наличность также и государствъ несуверенныхъ. Для этихъ ученыхъ понятіе суверенитета уже не можетъ служить признакомъ отличія государства отъ другихъ союзовъ. Они принуждены искать другихъ критеріевъ. Мы уже видѣли въ главѣ третьей настоящей работы, какіе главные критеріи были выставляемы въ наукѣ и каковы ихъ дефекты. Намъ кажется, что если и нельзя согласиться съ ярыми противниками самого понятія суверенитета—французскимъ ученымъ Дюги и нѣмецкимъ Прейссомъ, что оно должно быть вовсе изгнано изъ науки, какъ отжившее понятіе, примѣнимое лишь къ конструкціи государства временъ абсолютизма, то изъ понятія государства вообще оно должно быть дѣйствительно исключено. Съ появленіемъ союзныхъ государствъ этотъ критерій отличія государства отъ дру-

[1]) *Gerber*. Grundzüge. Beilage III, стр. 292 и сл.

гихъ союзовъ особенно становится недостаточнымъ. Удерживая его, невозможно объяснить цѣлый рядъ политическихъ образованій.

Останавливаясь на различныхъ основныхъ признакахъ государства, дававшихся различными учеными, мы считаемъ наиболѣе правильнымъ тотъ, который былъ выставленъ Лабандомъ. „Государственной властью, по мнѣнію этого ученаго, называется право повелѣвать свободными людьми и различными ихъ союзами въ силу собственнаго права, принуждать ихъ къ подчиненію. Въ этомъ—различіе между публичнымъ и частнымъ правомъ. Частное право въ отношеніи свободныхъ лицъ знаетъ только требованія. Въ отношеніяхъ обязательственныхъ кредиторъ и должникъ стоятъ въ равныхъ условіяхъ другъ къ другу; кредиторъ не имѣетъ власти надъ должникомъ. Сущность права властвованія состоитъ въ правѣ властителя господствовать надъ подданнымъ, въ силу каковаго послѣдній можетъ быть принужденъ къ исполненію направленнаго къ нему приказанія. Въ семьѣ, этомъ прототипѣ государства, еще остались нѣкоторыя начала власти, выражающіяся во власти отеческой и супружеской. Въ средніе вѣка ленная система также являлась ихъ выраженіемъ, ибо права феодала были не правами требованія, но правами власти. Въ настоящее время, за исключеніемъ незначительныхъ остатковъ въ семейномъ правѣ, право не знаетъ ни частнаго подданства, ни частной власти. Одно государство властвуетъ надъ люцьми. Это его специфическая привиллегія, которой оно ни съ кѣмъ не раздѣляетъ. Только его воля можетъ подчинить себѣ волю людей, индивидовъ и распоряжаться ихъ имуществомъ, свободой и жизнью. Государство не только властвуетъ, но и осуществляетъ массу различныхъ культурныхъ задачъ, раздѣляя это осуществленіе съ другими союзами, ему подчиненными—провинціями и общинами. Но отъ нихъ оно отличается тѣмъ, что собственное право принуждать людей къ повиновенію принадлежитъ только ему. Подчиненные союзы могутъ осуществлять самыя разнообразныя задачи, но принужденіе къ осуществленію ихъ требованій они получаютъ отъ государства, какъ

его право, какъ его требованіе“ [1]). Этотъ взглядъ Лабанда, по которому отличительнымъ признакомъ государства является наличность самостоятельнаго права повелѣвать свободными людьми, намъ кажется совершенно правильнымъ. Мы вполнѣ согласны съ Лабандомъ, что самое небольшое несуверенное государство имѣетъ это право властвованія какъ свое, ему принадлежащее, тогда какъ общины, колоніи и различные другіе территоріальные союзы, какъ бы велики и самостоятельны они ни были, какой-бы широкой компетенцiей ни обладали, осуществляютъ это право всегда по уполномочiю государства, какъ право того государственнаго союза, въ составъ котораго они входятъ. Взглядъ Лабанда, весьма убѣдительный и опирающiйся на положительное право современныхъ государствъ, встрѣченный сначала сильной критикой въ наукѣ, въ послѣднее время прiобрѣлъ много сторонниковъ. Въ Германiи къ нему присоединился въ болѣе позднихъ своихъ работахъ Еллинекъ [2]) и Ремъ [3]) въ послѣднемъ краткомъ изданiи своего общаго ученiя о государствѣ, во Францiи близко къ взглядамъ Лабанда подходятъ Полье и Маранъ [4]), въ Россiи ихъ принималъ Коркуновъ [5]), а въ новое время они развиты у Кокошкина [6]). Правда Лабандъ не первый вы-

---

1) *Laband.* Staatsrecht des deutschen Reiches. 4 Aufl. 1901, Bd. I, стр. 64.

2) *Jellinek.* Das Recht des modernen Staates, стр. 393.

3) *Rehm.* Allgemeine Staatslehre. Sammlung Göschen, стр. 19. „Was den Staat von Provinz und Gemeinde unterscheidet, ist Herrschaft. Weder Provinz noch Gemeinde besitzen Herrschaft. Der Oberpräsident sowohl wie der Bürgermeister verwaltet, aber er herrscht nicht. Wo Herrschaft, da Staat“... „Herrschaft ist selbständige, mit Verfügung über äussere Zwangsmittel verbundene Befehlsmacht zu eigenem Recht“.

4) *Polier et De-Marans.* Esquisse d'une théorie des états composés. Toulouse 1902, стр. 36. Кромѣ pouvoir propre de domination эти авторы считаютъ необходимымъ въ понятiи государства „наличность особаго законодательства“, почему и подводятъ подъ это понятiе рядъ автономныхъ областей со своими законодательными органами.

5) *Коркуновъ.* Русское государственное право, 6 изд., т. I, стр. 24.

6) *Кокошкинъ.* Лекцiи по общему государственному праву, изд. 2, Москва 1912, стр. 6.

сказалъ мысль, что принудительное властвованіе составляетъ главный отличительный признакъ государственныхъ союзовъ. Еще Іерингъ утверждалъ, что власть принужденія является исключительной монополіей государства[1]). Но Лабандъ первый подробно развилъ и обосновалъ эту мысль въ примѣненіи къ вопросу о различіи государства отъ другихъ союзовъ. Мы полагаемъ, что дѣйствительно надо признать, что въ современномъ публичномъ правѣ только государственные союзы обладаютъ самостоятельнымъ правомъ принудительнаго властвованія. Если нѣкоторые писатели, напримѣръ Отто Гирке и его послѣдователи, въ опроверженіе взглядовъ Лабанда ссылались на средневѣковыя отношенія, то слѣдуетъ отмѣтить въ возраженіе на это, что въ средніе вѣка потому и не выработалось твердаго понятія государства, что въ эту историческую эпоху отношенія публичнаго и частнаго правового порядка были совершенно перепутаны[2]). Подходить къ оцѣнкѣ современныхъ юридическихъ понятій и конструкцій съ фактами и воззрѣніями средневѣковья врядъ ли будетъ правильнымъ. Если же иногда утверждается, что и въ современномъ государствѣ различные территоріальные союзы, входящіе въ составъ государства, имѣютъ права принудительной власти какъ свои, относящіяся къ кругу дѣлъ, являющихся „собственными“ ихъ дѣлами, въ отличіе отъ круга дѣлъ „препорученныхъ“ имъ государствомъ, говорятъ напримѣръ объ особой pouvoir municipal въ духѣ бельгійской конституціи, то эти взгляды надо считать запоздалымъ отраженіемъ старой теоріи мѣстнаго самоуправленія, такъ называемой „общественной“ теоріи. Однимъ изъ видныхъ послѣднихъ эпигоновъ этой теоріи является тотъ же Отто Гирке. Теорія эта послѣ работъ Лоренца фонъ-Штейна и Рудольфа Гнейста потеряла свой кредитъ въ наукѣ государственнаго права и недавно въ Германіи

---

[1]) *Ihering*. Der Zweck im Recht. 4 Aufl. Leipzig 1904. Bd. I, стр. 247.

[2]) См. интересную статью *Huber'a*. Die Entwicklungsstufen des Staatsbergriffs въ Zeitschrift für schweizerisches Recht. Basel 1904. Bd. 23. (Neue Folge), стр. 4.

Гачекомъ, а въ Россіи Лазаревскимъ еще разъ была показана полная ея несостоятельность и еще разъ съ очевидностью доказано было, что все управленіе государства, какъ центральное, такъ и мѣстное, въ отношеніи примѣненія публичной власти носитъ въ современныхъ государствахъ государственный характеръ[1]). „Если средневѣковое государство, говоритъ Лазаревскій, мирилось съ фактомъ юридической подчиненности однихъ людей другимъ, не вмѣшиваясь въ отношенія, возникающія на почвѣ этой зависимости, то современное государство признаетъ, что всякая зависимость однихъ людей отъ другихъ, хотя бы и носящихъ званіе органовъ самоуправленія, должна находиться подъ контролемъ государства... Государство не допускаетъ ни у кого другого самостоятельной, не делегированной отъ него и не подлежащей его контролю принудительной власти, наличность же такой власти требуется для осуществленія почти всѣхъ задачъ, возложенныхъ на органы самоуправленія[2])“. Понятіе собственнаго права принудительнаго господства для характеристики государства должно быть однако дополнено еще критеріемъ, впервые указаннымъ Георгомъ Мейеромъ и затѣмъ разработаннымъ Еллинекомъ въ его Правѣ современнаго государства, именно—правомъ самоорга-

---

[1]) Ученіе о раздѣленіи теорій самоуправленія на общественныя и государственныя оспаривается *Нольде* въ его Очеркахъ русск. госуд. права, стр. 260 и сл.

[2]) *Лазаревскій.* Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами. Спб. 1905, стр. 597. См. часть IV, гл. I этой книги, гдѣ очень хорошо разобраны главнѣйшія направленія въ теоріи мѣстнаго самоуправленія. См. также по этому поводу *Hatschek.* Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung. Leipzig 1898 и *Blödig.* Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. Wien und Leipzig 1894, см. стр. 214 и сл., гдѣ приведено законодательство различныхъ государствъ относительно примѣненія органами мѣстнаго самоуправленія принудительной начальственной власти, при чемъ указывается, что власть эта всюду признается, какъ производная отъ государства. Относительно раздѣленія дѣлъ самоуправленія на „eigener“ и „übertragener Wirkungskreis“ см. у Лазаревскаго, н. с., стр. 600. „Различіе этихъ двухъ родовъ дѣлъ наука права теперь связываетъ лишь съ различіемъ въ формахъ надзора за самоуправляющимися единицами, но не видитъ въ этомъ различіи средства установить самую природу самоуправленія“.

низаціи союза. Собственное право не есть право осуществляемое безконтрольно, какъ полагалъ Еллинекъ въ своемъ Ученіи о соединеніяхъ государствъ. И въ осуществленіи собственнаго права можно подлежать контролю, и чужое право можетъ быть передано въ безконтрольное осуществленіе. Точно также нельзя понимать собственное право, какъ право, первоначально возникшее у его носителя, какъ сначала полагалъ Лабандъ въ первомъ изданіи своего Германскаго государственнаго права. Оба эти ученые согласились съ выводами, высказанными по поводу этого вопроса Розинымъ въ его статьѣ о природѣ государства, суверенитета, общины и самоуправленія[1]), въ которой онъ указалъ, что сущность „собственнаго права" заключается только лишь въ понятіи принадлежности его субъекту, а чужое право будетъ правомъ делегированнымъ, но не въ смыслѣ возникшаго производнымъ способомъ, а въ смыслѣ права, осуществляемаго по представительству отъ чужого имени[2]). Эти выводы надо признать совершенно вѣрными. Разбирая различные виды федерацій мы указывали, что въ Центральной и Южной Америкѣ образовался рядъ несуверенныхъ государствъ, соединенныхъ въ федераціи путемъ распаденія прежде бывшихъ унитарными государствъ. Здѣсь не государства создали союзную власть, а наоборотъ сами явились созданіемъ высшей власти. Но, тѣмъ не менѣе, затѣмъ они юридически власть свою основали не на делегаціи отъ союза, а на собственныхъ своихъ законахъ, своихъ учредительныхъ хартіяхъ. Въ сферѣ имъ отведенной, подчасъ, какъ мы видѣли, довольно узкой, они однако принудительно господствуютъ отъ своего имени. Какъ Болгарія, созданная въ качествѣ государства державами на берлинскомъ конгрессѣ

---

1) См. выше, стр. 110.

2) *Rosin.* H. c., стр. 280. „Delegirtes Recht ist also weder „übertragenes" oder „abgeleitetes" Recht in dem Sinne, dass der Berechtigte sein Recht auf einen Autor zurückführt, noch „entziehbares" Recht, noch endlich ein Recht, dessen Subject bei seiner Ausübung durch eine andere Person kraft eines dieser zustehenden Rechts „bestimmbar" ist, sondern einzig und allein das im fremden Namen vertretungsweise ausgeübte Recht".

1878 года, являлась затѣмъ съ своей юридически непроизводной, хотя и несуверенной въ отношеніи Турціи властью, точно также и отдѣльные штаты Бразиліи, будучи въ 1890 году созданіемъ учредительнаго конгресса ранѣе унитарнаго государства, существуютъ затѣмъ уже какъ несуверенные союзы съ своей, отъ своего имени отправляемой властью, совершенно одинаково какъ и штаты Сѣверо-Американскаго союзнаго государства, создавшіе федерацію путемъ соглашенія между собой, превратившіеся изъ суверенныхъ въ несуверенные государственные союзы. Но для того, чтобы быть собственной властью извѣстныхъ союзовъ, власть эта должна черпать свое основаніе въ ихъ собственной организаціи. Говорятъ иногда, что и общины, и провинціи могутъ имѣть и имѣютъ въ нѣкоторыхъ государствахъ право самостоятельно опредѣлять свое устройство, но это право онѣ имѣютъ, какъ и право принудительнаго властвованія, въ силу делегаціи отъ государства, на основѣ государственнаго закона. Въ этомъ отношеніи вѣрны замѣчанія Кокошкина, который, установляя понятіе государства, говоритъ: „городъ Москва, точно также какъ и Россійская имперія, есть территоріальный союзъ, обладающій принудительной организаціей и вытекающей изъ нея принудительной властью. Но между этими двумя союзами есть существенная разница, заключающаяся въ томъ, что источникъ принудительной власти органовъ городского общества лежитъ не въ самомъ этомъ обществѣ, а внѣ его, въ государственномъ законѣ“ [1]). Въ жизни весьма наглядно рисуется разница между государствомъ и провинціей въ примѣненіи власти „именемъ закона“. Никто не станетъ утверждать, что мѣстные провинціальные органы дѣйствуютъ въ данномъ случаѣ именемъ закона мѣстныхъ союзовъ. Даже въ тѣхъ случаяхъ, когда въ мѣстности съ широкой автономіей имѣются свои законодательные органы и творится свое мѣстное законодательство [2]), все же очевидно, что здѣсь

---

[1]) *Кокошкинъ*. Лекціи, стр. 6.

[2]) Въ чемъ и суть автономіи, какъ высшей степени развитія самоуправленія.

эти органы дѣйствуютъ какъ делегаты государства, отъ его имени, и законы, ими издаваемые, прежде всего законы государства и потому лишь имѣютъ силу въ мѣстностяхъ его. Выраженіе же именемъ закона въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ или въ Германіи будетъ имѣть два смысла: именемъ закона союзнаго или именемъ закона отдѣльнаго государства— Нью-Іорка, Саксоніи или Гессена. Итакъ для понятія государства необходима наличность у общественнаго территоріальнаго союза собственнаго права принудительнаго господства и права самостоятельно въ силу собственнаго права организовывать свой строй, опредѣлять пути выраженія своего господства. Но при этомъ не необходимо, чтобы это собственное право господства и самоорганизаціи было неограничено; существуютъ и такіе союзы, которые обладаютъ этимъ правомъ въ ограниченныхъ предѣлахъ, но все же не перестаютъ быть государствами, разъ хотя бы въ самыхъ незначительныхъ размѣрахъ имѣютъ юридически за ними признанное это право. Можетъ существовать ограниченная и подчиненная другой власти, но все же государственнаго характера власть. Союзы, обладающіе таковой властью, будутъ несуверенными государствами.

Подобно ученію о сущности государства, и ученіе о юридической природѣ суверенитета до сихъ поръ въ теоріи государственнаго права продолжаетъ оставаться спорнымъ[1]. Жанъ Боденъ, впервые давшій разработанное ученіе о суверенитетѣ, понималъ его какъ государственную власть вообще, при чемъ утверждалъ, что власть эта абсолютнаго характера, стоитъ выше права, котораго она творецъ (absoluta, seu legibus soluta potestas), и является отличительнымъ признакомъ государственнаго союза, гдѣ ея нѣтъ, тамъ не можетъ быть и рѣчи о государствѣ. Долгое время господствовавшее въ наукѣ, это ученіе въ новое время было поколеблено съ двухъ сторонъ. Съ одной стороны—было выставлено утвержденіе, что суверенитетъ не то же, что государственная власть вообще, что это

---

[1]) См. *Паліенко.* Суверенитетъ; также *Krabbe.* Die Lehre der Rechtssouveränität. Groningen 1906.

лишь извѣстное ея свойство, именно верховенство и независимость, а съ другой стороны—начали доказывать, что верховенство и независимость эти не имѣютъ абсолютнаго безграничнаго характера, а должны проявляться въ границахъ права. На разработку первой идеи особенное вліяніе оказалъ нѣмецкій ученый Еллинекъ, а второй французскій ученый Дюги. Не соглашаясь со многими ихъ заключеніями и даже съ общимъ обоснованіемъ этихъ идей, самыя идеи несомнѣнно, кажется намъ, должно признать справедливыми. Суверенитетъ есть именно свойство власти быть высшей, верховной въ отношеніи другихъ властей[1]).

Самое понятіе суверенитета образовалось, какъ указалъ Еллинекъ, путемъ борьбы за независимость и верховное положеніе между тремя главными властями въ средневѣковомъ обществѣ: властями императорской, папской и крупныхъ феодаловъ и городовъ. Въ древнемъ мірѣ не могло образоваться этого понятія потому, что въ Греціи отдѣльныя ея государства-города мыслились, какъ замкнутые общественные союзы, обладающіе самодостаточностью и живущіе своей особой самостоятельной жизнью; въ Римѣ же не было противуположенія римскому государству какихъ-либо политическихъ образованій, которыя въ отношеніи его могли бы претендовать на самостоятельное положеніе. Понятіе союзовъ superiorem non recognoscentes, развившееся въ средніе вѣка, было отождествлено съ понятіемъ государства вообще и кромѣ того смѣшано съ суверенитетомъ или верховной властью того государственнаго органа, который въ силу устройства того или другого государства поставленъ въ іерархической лѣстницѣ выше всѣхъ другихъ органовъ и властей[2]).

Нерѣдко и въ новой литературѣ, въ виду того, что терминъ „суверенитетъ" прилагается одинаково и къ

---

[1]) *Елистратовъ*. Государственное право. Москва 1912, стр. 7 „Въ основѣ понятія суверенитетъ лежитъ латинское supra—выше. Суверенъ это supremus. Отсюда средневѣковое латинское слово supraneitas и французское souveraineté".

[2]) Таковы ученія Гоббса и его школы, отождествлявшія государство съ монархомъ, ученіе Руссо, отождествлявшее его съ народомъ, Блэкстона—съ парламентомъ.

обозначенію верховенства самого государства, и къ опредѣленію положенія его органовъ, происходитъ путаница понятій. Поэтому необходимо различать всегда суверенитетъ въ смыслѣ верховенства самого государства и въ смыслѣ верховенства государственныхъ органовъ. Въ послѣднемъ смыслѣ говорятъ о монархическомъ суверенитетѣ или суверенитетѣ народномъ, обозначая этимъ, какому органу принадлежитъ верховное положеніе въ государствѣ [1]). Для насъ важнымъ является именно понятіе суверенитета, какъ свойства, принадлежащаго самому государственному союзу, какъ свойства власти его быть властью независимой и верховной.

Суверейнымъ государствомъ будетъ такое государство, въ которомъ верховная воля, управляющая союзомъ, не подчинена волѣ какихъ-либо другихъ союзовъ, является или высшей, или равной въ отношеніи ихъ, но никогда низшей. Сущность государственнаго верховенства видѣли въ разныхъ признакахъ: одни, слѣдуя школѣ Бодена, въ абсолютномъ, не связанномъ никакими правовыми границами характерѣ этого верховенства, другіе, слѣдуя Еллинеку, въ исключительномъ самоопредѣленіи и самоограниченіи своей собственной волей, третьи, слѣдуя Генелю, въ понятіи компетенціи-компетенціи—правѣ государства самостоятельно расширять границы своей компетенціи. Намъ кажется, что теорія первенства государства надъ правомъ не правильна. Она не соотвѣтствуетъ современному правосознанію и не оправдывается фактами исторіи, не будучи въ силахъ удовлетворительно объяснить наличность права обычнаго, конституціоннаго и международнаго. Точно также нельзя отождествлять верховенства государства съ правомъ исключительнаго самообязыванія его своей лишь собственной волей. Оно также противорѣчитъ международному праву и не вполнѣ вѣрно въ примѣненіи къ праву обычному. Что касается права государства господствовать надъ своей компетенціей, то мы уже видѣли, что въ союзныхъ государствахъ суверенная власть ихъ имѣетъ его не въ

---

[1]) См. объ этомъ у *Jellinek'a*. Gesetz und Verordnung, стр. 207. Ср. *Паліенко*. Суверенитетъ, стр. 332.

полномъ объемѣ, будучи ограничена особыми Reservatrechte отдѣльныхъ государствъ. Да и въ унитарномъ государствѣ иногда могутъ встрѣчаться союзы, обладающіе извѣстнымъ правомъ noli me tangere, какъ это имѣетъ мѣсто въ Венгріи, гдѣ кроатской провинціи обезпечено въ законѣ, неизмѣняемое безъ согласія высшихъ органовъ ея, ея правовое положеніе въ составѣ венгерскаго государства. Разъ государство связано правомъ, исходитъ ли это право формально только отъ него, покоится только на его волѣ, выражаемой въ законѣ, или оно вытекаетъ изъ соглашенія государства съ другими государствами, изъ совпаденія воль нѣсколькихъ государствъ, право одинаково обязательно, одинаково опредѣляетъ поведеніе какъ несувереннаго, такъ и суввереннаго государства. Суверенность государства означаетъ лишь, что надъ нимъ не стоитъ никакого союза, но не то, что оно не связано высшими принудительными нормами, управляющими общественной жизнью людей и ихъ союзовъ. Итакъ обычно суверенное государство стоитъ не надъ, а подъ правомъ. Но сущность его, какъ высшаго союза людей, проявляется въ патологическіе моменты именно въ томъ, что оно въ правѣ нарушить правопорядокъ, въ правѣ стать выше его, если первѣйшимъ жизненнымъ его интересамъ или самому существованію его грозитъ конецъ. Поэтому, если съ строго формальной точки зрѣнія и можно было бы усматривать нарушеніе права при разрывѣ напримѣръ договора, заключеннаго на вѣчныя времена, или при изданіи закона, отмѣняющаго различныя субъективныя права тѣхъ или другихъ лицъ и союзовъ въ государствѣ, хотя бы и гарантированныя имъ навсегда прежними законами, то съ точки зрѣнія высшихъ принциповъ права таковыя дѣйствія допустимы, ибо иначе пришлось бы осудить все новѣйшее развитіе государствъ: отмѣну сословныхъ привиллегій и крѣпостного права, нѣкогда дарованныхъ на вѣчныя времена, отмѣну средневѣковыхъ хартій различныхъ городовъ и провинцій и многое другое. Государство, какъ суверенный высшій союзъ съ самостоятельной властью, признаетъ право и стоитъ подъ нимъ, но въ исключительные моменты оно можетъ и

разрушить договоръ, и измѣнить связывающій его законъ. Вотъ въ какомъ смыслѣ можно принять понятіе суверенитета государства, какъ абсолютной власти или власти исключительнаго самоопредѣленія. Въ сущности эти два признака въ концѣ концовъ совпадаютъ, ибо кто самъ опредѣляетъ свои границы, тотъ, какъ указывали неоднократно Еллинеку его критики, въ дѣйствительности вовсе не связанъ правовымъ образомъ, такъ какъ отсутствуетъ для него моментъ принудительности внѣшней, характерный для понятія права.

Что касается понятія суверенитета, какъ права господствовать надъ своей компетенціей, то это право должно принять съ такимъ ограниченіемъ: государство въ обычное время имѣетъ компетенцію - компетенціи лишь въ предѣлахъ, которые не гарантированы спеціально правомъ союзамъ и лицамъ и не защищены имъ отъ посягательствъ государства. Но опять таки это общее правило предполагаетъ исключенія въ патологическіе моменты, ибо иначе надо допустить понятіе lex in perpetuum valitura или устранить изъ права международнаго clausula rebus sic stantibus[1]).

Обращаясь къ анализу суверенитета, этой высшей независимой власти государства, мы должны признать правильность взглядовъ Кальгуна и Зейделя, утверждавшихъ, что суверенитетъ не можетъ подлежать ни уменьшенію, ни ограниченію какой-либо другой властью, ни раздѣленію. Государственная власть, конструируемая юридически какъ единая воля государственнаго союза, не можетъ быть дробима. Но если нельзя дѣлить власть государства, то нельзя также раздѣлять и ея свойство—быть независимой и верховной. Развѣ нельзя раздѣлить самое большое войско, самую большую страну или самую большую сумму денегъ, говоритъ Вестеркампъ, одинъ изъ новыхъ защитниковъ

---

[1]) Насъ могутъ упрекнуть въ противорѣчіи, въ томъ отношеніи, что мы, признавая принципіально связанность государства правомъ, отрицаемъ ее въ отдѣльныхъ случаяхъ, но не то же ли находимъ хотя бы въ правѣ уголовномъ, когда общимъ образомъ запрещается убивать, а въ отдѣльныхъ случаяхъ, напримѣръ при защитѣ своей жизни, разрѣшается.

идеи раздѣленнаго суверенитета[1]). Но онъ упускаетъ изъ виду, что раздѣленныя эти войско, страна или сумма денегъ не будутъ уже самыми большими. Если они будутъ раздѣлены на равныя части, то исчезнетъ вовсе понятіе самой большей части въ примѣненіи къ нимъ, если же части будутъ не равны, то только одна изъ этихъ новыхъ частей станетъ самой большей. Но помимо этого имѣются объекты, не подлежащіе дѣленію по самому своему существу. Къ разряду такихъ res individuae принадлежитъ и власть государства. Какъ справедливо указывалъ Кальгунъ, раздѣлить ее — значитъ ее разрушить, уничтожить, подобно тому какъ раздѣлить вообще corpus quod uno spiritu continetur: животное, картину, статую. Подобно ученію о раздѣленномъ суверенитетѣ, надо признать неправильнымъ и ученіе объ ограниченномъ или относительномъ суверенитетѣ, или о полусуверенитетѣ[2]). Разъ власть государства въ какихъ-либо отношеніяхъ является зависимой, подчиненной власти другого союза, она несуверенна и нельзя говорить, что въ однихъ случаяхъ она суверенна, въ другихъ же нѣтъ.

Наконецъ ошибочнымъ кажется намъ и раздѣленіе суверенитета на внутренній и внѣшній. Въ сущности это двѣ стороны одного и того же понятія. Государство потому и выступаетъ какъ самостоятельный независимый факторъ въ сферѣ международнаго права, что оно высшій союзъ, не подчиненный какимъ-либо другимъ союзамъ въ правѣ внутренне-государственномъ. Говорить объ одномъ внутреннемъ суверенитетѣ безъ внѣшняго и наоборотъ неправильно и когда нѣкоторые писатели, какъ Фримэнъ, утверждаютъ, что напримѣръ въ союзномъ государствѣ государства-члены обладаютъ внутреннимъ суверенитетомъ и лишены только внѣшняго, то помимо того, что такое воззрѣніе не соотвѣтствуетъ положительному праву союзныхъ государствъ, оно скрываетъ въ себѣ ошибки двухъ предыдущихъ ученій: въ немъ государственная

---

1) *Westerkamp.* H. c., стр. 108, 109, прим. 12.

2) Ученіе о полусуверенитетѣ въ новое время подробно развилъ *Boghitchévitch.* Halbsouveränität, 1903.

власть оказывается раздѣленной на двѣ части и въ одной ограничена, а въ другой нѣтъ. Всѣхъ этихъ противорѣчій и неясностей избѣжать можно лишь въ томъ случаѣ, если принять ученіе о несуверенныхъ государствахъ, съ помощью котораго легко и просто разрѣшается много запутанныхъ вопросовъ какъ въ правѣ международномъ, такъ особенно въ правѣ союзныхъ и вообще сложныхъ государствъ.

Такимъ образомъ мы пришли къ выводамъ, что государствомъ съ юридической точки зрѣнія слѣдуетъ признавать такіе союзы людей, объединенныхъ на извѣстной территоріи подъ главенствомъ единой высшей власти, принудительное господство которыхъ является ихъ собственнымъ правомъ, коренящимся въ ихъ собственной организаціи. Какъ человѣкъ узнается по строенію головы, такъ государство—по существу его власти, и какъ голова живого человѣка можетъ функціонировать, лишь покоясь на его тѣлѣ, такъ и власть государства основы свои имѣетъ въ собственной организаціи этого союза. Право самостоятельно повелѣвать свободными людьми и самостоятельно организовывать свой строй—основные юридическіе критеріи государства. Эти права могутъ быть совершенно независимы отъ какихъ-либо другихъ союзовъ, и тогда мы имѣемъ дѣло съ суверенными государствами, но они могутъ быть и ограничены и зависимы въ извѣстныхъ отношеніяхъ отъ воли другихъ высшихъ союзовъ, и тогда мы получаемъ понятіе несуверенныхъ государствъ. Власть государства есть единая высшая воля. Она не можетъ быть дѣлима, но можетъ подлежать ограниченію. Разъ послѣднее имѣетъ мѣсто — налицо несуверенное государство. Власть сувереннаго государства не произвольная, абсолютная власть. Она обязана уважать правопорядокъ, но, въ силу основного принципа публичнаго права о правѣ государства на самосохраненіе и развитіе, въ патологическіе моменты политической жизни суверенное государство не можетъ быть лишено юридической возможности стать выше положительнаго формальнаго права для осуществленія возложенныхъ на него высшихъ культурныхъ задачъ и идей справедливости.

Ученіе о различныхъ видахъ соединеній государствъ въ наукѣ было впервые подробно разработано Пуффендорфомъ. Онъ назвалъ соединенія эти „системами“ и въ спеціальной работѣ, посвященной имъ (De systematibus civitatum), пытался дать ихъ классификацію. Классификація, имъ предложенная, состоитъ въ раздѣленіи системъ государствъ на соединенія государствъ подъ однимъ общимъ монархомъ[1]) и соединенія на основѣ договора. Впослѣдствіи соединенія перваго рода были названы уніями въ техническомъ смыслѣ этого слова, при чемъ къ нимъ причислены были всѣ монархическія соединенія государствъ какъ образовывающіяся юридически случайно, такъ и возникающія на основѣ договора; соединенія же второго рода получили общее обозначеніе федерацій, при чемъ признакомъ различія служило, кромѣ объединенія государствъ личностью общаго монарха, также количество государствъ. Уніями такимъ образомъ назывались соединенія двухъ государствъ въ лицѣ монарха, федераціями—соединенія нѣсколькихъ государствъ[2]). Такая классификація являлась долгое время вполнѣ удовлетворяющей писателей. Въ рамкахъ ея велась нерѣдко оживленная полемика относительно раздѣленія уній на тѣ или другіе виды и о признакахъ ихъ различія, а также о различеніи въ составѣ федерацій союза государствъ и союзнаго государства и основныхъ чертахъ, ихъ характеризующихъ.

---

[1]) См. выше, стр. 26, 27.

Они образовываются, говоритъ онъ, путемъ совпаденія законовъ о престолонаслѣдіи въ государствахъ, путемъ браковъ, завоеванія, выбора однимъ государствомъ монарха, уже царствующаго въ другомъ, или нѣсколькими государствами одного и того же монарха *Puffendorf*. De Systematibus civ., § 10, стр. 231. Въ классификаціи Пуффендорфа нѣтъ мѣста ни реальной уніи, въ томъ видѣ какъ это понятіе было развито впослѣдствіи, ни союзному государству, возможность котораго, какъ мы знаемъ, онъ отрицалъ самымъ рѣшительнымъ образомъ. Она вообще не можетъ быть признана удачной, ибо онъ беретъ въ основу различія не одинаковый fundamentum comparationis: съ одной стороны характеръ связи, съ другой порядокъ ея возникновенія.

[2]) Какъ мы видѣли, см. стр. 20, впервые эта классификація была предложена еще Гуго Гроціемъ.

Георгъ Еллинекъ, второй послѣ Пуффендорфа ученый, задавшійся цѣлью разработать полное „ученіе о соединеніяхъ государствъ“, поставилъ вопросъ гораздо шире, чѣмъ это было раньше. Въ основу своей классификаціи онъ положилъ два признака. Всѣ соединенія онъ раздѣлилъ на юридическія и историко-политическія, съ одной стороны, и организованныя и неорганизованныя, съ другой. При этомъ въ свою систему соединеній государствъ онъ внесъ не только соединенія ихъ на болѣе или менѣе постоянное время и не только соединенія in corpore, а и соединенія временныя, вродѣ различныхъ союзныхъ договоровъ (alliances), и соединенія для осуществленія какихъ-либо отдѣльныхъ спеціальныхъ культурныхъ цѣлей, вродѣ различныхъ международно-правовыхъ коммиссій и административныхъ союзовъ. Слабость этой системы, которая, благодаря высокому научному авторитету Еллинека, нашла однако много приверженцевъ[1]), состоитъ, какъ мы думаемъ, прежде всего въ стремленіи объединить въ сущности разнородныя явленія: постоянныя соединенія или „системы“ государствъ, какъ прежде ихъ называли, со всевозможными временнаго и спеціальнаго характера соглашеніями, гдѣ въ сущности нѣтъ соединенія самихъ государствъ. Затѣмъ, въ классификаціи Еллинека смѣшаны два принципіально различныхъ начала: политическое и юридическое, чего онъ самъ всегда совѣтывалъ избѣгать. Если давать юридическую классификацію соединеній государствъ, то надо подъ нее подводить уже всѣ образованія. И точно также съ соціально-политической точки зрѣнія можно разсматривать всѣ соединенія государствъ, а не только нѣкоторыя: не только отношенія колоній къ метрополіи, не только случаи инкорпораціи съ широкой областной автономіей и личную унію, какъ у Еллинека, но и вассальныя отношенія, и

---

[1]) Ей дословно слѣдуетъ итальянскій ученый Бруніальти въ своей спеціальной работѣ о соединеніяхъ государствъ, въ которой онъ вообще въ большинствѣ вопросовъ лишь повторяетъ воззрѣнія Еллинека. *Attilio Brunialti.* Unioni e combinazioni fra gli stati. Torino 1891, стр. XXXIV.

союзъ государствъ, и союзное государство. Съ правовой точки зрѣнія историко-политическія соединенія не являются вовсе соединеніями государствъ, а едиными государствами, и Еллинекъ болѣе правъ, когда называетъ ихъ въ своемъ Правѣ современнаго государства кажущимися соединеніями (scheinbare Staatenverbindungen). Точно также съ соціально-политической точки зрѣнія можно было бы назвать нѣкоторыя американскія союзныя государства или напримѣръ отношенія Египта къ Турціи кажущимися соединеніями, хотя юридически здѣсь несомнѣнно налицо отдѣльныя государства и опредѣлено ихъ правовое положеніе, которому факты противорѣчатъ, но которое все же существуетъ и юристомъ игнорируемо быть не можетъ [1]).

Другой нѣмецкій ученый, много работавшій надъ проблемой о соединеніяхъ государствъ—Бри раздѣляетъ ихъ въ своей Теоріи государственныхъ соединеній на двѣ большія группы: соединенія, построенныя на одностороннихъ отношеніяхъ зависимости (Die einseitigen Abhängigkeitsverhältnisse), гдѣ при соединеніи одни государства подчинены другимъ (каковы отношенія протектората, сюзеренитета) и соединенія, основанныя на принципѣ равнаго положенія государствъ (auf dem Princip der Nebenordnung beruhende Staatenverbindungen), гдѣ нѣтъ начала господства однихъ надъ другими (каковы разнообразныя уніи, федераціи и соглашенія длительнаго характера [2]).

---

1) Классификаціи Еллинека въ этомъ отношеніи отчасти слѣдуетъ также и Гачекъ въ 3-ей части своего Общаго государственнаго права, вводя въ ученіе о соединеніяхъ государствъ соединеніе государствъ съ „обрывками“ государствъ—Staatsfragmente (стр. 9), неудачное названіе, введенное въ науку Еллинекомъ для обозначенія областей государства съ широкой долей самостоятельности. Разъ эти фрагменты юридически все же не государства, что признается и писателями, принимающими это понятіе, то въ ученіи о соединеніяхъ „государствъ“ имъ не мѣсто.

2) Классификаціи и терминологіи Бри слѣдуетъ Борнгакъ въ своемъ Allg. Staatslehre и въ Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse unter den modernen Staaten. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen. Bd. I, Heft 5, Leipzig 1896.

Наконецъ Лабандъ особенно настаиваетъ на раздѣленіи соединеній государствъ на соединенія международно-правового и государственно-правового характера, какъ на главномъ принципіальномъ дѣленіи съ точки зрѣнія права.

Мы не имѣемъ въ виду въ настоящей работѣ, спеціально посвященной союзному государству, разрабатывать подробно вопросъ о классификаціи различныхъ видовъ соединеній государствъ. Но мы не можемъ не указать, что включеніе въ ученіе о соединеніяхъ государствъ, какъ таковыхъ, различныхъ временныхъ союзовъ и соглашеній, хотя бы и длящагося характера, но для отдѣльныхъ опредѣленныхъ цѣлей, вродѣ напримѣръ всемірнаго почтоваго союза или различныхъ административныхъ и судебныхъ союзовъ, лишь запутываетъ это ученіе. Здѣсь можно говорить скорѣе не о соединеніяхъ, а о соглашеніяхъ государствъ; государства здѣсь не соединяются въ какую-либо общую систему, а лишь соглашаются дѣйствовать заодно въ рядѣ опредѣленныхъ случаевъ. И если и установляются особыя организаціи для совмѣстнаго отправленія извѣстныхъ задачъ, то, имѣя въ виду всегда спеціальныя и при томъ не политическаго, а культурно-экономическаго характера цѣли, онѣ не могутъ быть подводимы подъ однѣ общія категоріи съ постоянными политическаго характера образованіями, въ которыя государства входятъ, какъ въ нѣчто болѣе или менѣе единое, ut unum corpus videantur constituere[1]).

Давая юридическую классификацію государствъ, намъ кажется, надо держаться прежде всего раздѣленія ихъ на неорганизованныя и организованныя, слѣдуя въ этомъ отношеніи химіи, наукѣ о соединеніяхъ par excellence, различающей неорганическія и органическія соединенія. Затѣмъ среди тѣхъ и другихъ соединеній мы найдемъ такія, которыя построены на принципѣ господства и подчиненія и на принципѣ равенства. Этотъ признакъ различія, особенно выдвинутый Бри, можно считать вторымъ началомъ класси-

---

1) *Puffendorf.* De systematibus civitatum, стр. 211.

фикаціи и наконецъ третьимъ будетъ—является ли данное образованіе образованіемъ права международнаго или права государственнаго—признакъ, особенно подчеркиваемый Лабандомъ. Соединяя эти три признака, мы получимъ слѣдующую классификацію: организованными соединеніями государствъ надо признать реальную унію, союзъ государствъ и союзное государство, неорганизованными—личную унію, отношенія въ такъ называемомъ государствѣ государствъ, иначе отношенія сюзеренитета, и отношенія протектората. Изъ нихъ отношенія сюзеренитета и протектората представляютъ собой соединенія на началахъ неравенства, остальныя же—соединенія на равныхъ началахъ. Наконецъ уніи, союзъ государствъ и протекторатъ—соединенія международно-правового характера, союзное же государство и государство - государствъ — соединенія государственно-правового характера. При такой классификаціи все время имѣется въ виду чисто правовая сторона: организованность связи, характеръ ея и регулированіе ея той или иной системой нормъ права. Различные временные союзы политическаго характера, вродѣ напримѣръ тройственнаго союза между Германіей, Австро-Венгріей и Италіей или тройственнаго соглашенія между Англіей, Франціей и Россіей, и различныя судебныя, административныя, санитарныя и иныя международныя коммиссіи не должны имѣть мѣста въ теоріи о соединеніяхъ государствъ [1]. Также не должно сюда входить и ученіе объ автономіи областей государства, ибо ни въ первомъ, ни во второмъ случаѣ мы не находимъ истиннаго юридическаго соединенія государствъ, а только или ихъ соглашенія, или соединенія ихъ органовъ для общихъ культурныхъ задачъ, или отношенія сильной децентрализаціи въ юридически унитарномъ государственномъ союзѣ.

Уніями первоначально называли всякое соединеніе государствъ, но затѣмъ этотъ терминъ получилъ чисто техническое спеціальное значеніе и употребля-

---

[1]) Интересныя свѣдѣнія объ этого рода образованіяхъ см. въ солидной работѣ *Голубева*. Международныя административныя коммиссіи. Ярославль 1908.

ется въ настоящее время въ наукѣ для обозначенія соединенія лишь государствъ съ монархической формой правленія. Въ настоящее время этотъ видъ соединеній государствъ вымираетъ, но одно время, при господствѣ династической политики, это былъ одинъ изъ самыхъ распространенныхъ видовъ и при посредствѣ его, въ частности уніи личной, составилась большая часть современной австрійской имперіи, что вызвало даже образованіе поговорки: пусть другіе ведутъ войны, ты же, счастливая Австрія, заключай браки[1]. По большей части, особенно въ болѣе позднее время, уніи встрѣчались между двумя государствами и постепенно въ теоріи выработался взглядъ на нихъ какъ на соединеніе лишь двухъ государствъ, въ отличіе отъ федерацій, гдѣ соединено нѣсколько государствъ. Но конечно возможно представить и унію нѣсколькихъ государствъ. Характернымъ для понятія уній является объединеніе государствъ въ лицѣ монарха. Это основной признакъ ихъ отличія отъ всѣхъ другихъ соединеній государствъ и пунктъ объединенія ихъ видовъ. Начало ученія объ уніяхъ, какъ указываетъ Гачекъ, надо искать въ правѣ церковномъ, гдѣ въ средніе вѣка развиваются теоріи о соединеніяхъ различныхъ церковныхъ бенефицій въ одномъ лицѣ. Такъ какъ духовныя лица въ Германіи нерѣдко являлись вмѣстѣ съ тѣмъ и свѣтскими властителями, то постепенно въ нѣмецкую государственно-правовую литературу, начиная съ 17-го вѣка, проникаетъ ученіе объ уніяхъ какъ союзахъ двухъ государствъ, соединенныхъ общностью одного властителя. Уже у Пуффендорфа мы встрѣчаемъ ученіе объ уніяхъ, какъ такомъ родѣ системъ государствъ. Но, какъ полагаетъ Юрашекъ, спеціально подробно разработавшій исторію ученія объ уніяхъ, первымъ, давшимъ нынѣ принятую терминологію, раздѣлившимъ уніи на личныя и реальныя, былъ Стефанъ Пюттеръ[2], тотъ самый, который, какъ мы видѣли, однимъ изъ первыхъ построилъ и теорію

---

[1]) „Bella gerant alii, tu, felix Austria, nube
Nam quae Mars aliis, det tibi regna Venus“.

[2]) *Juraschek.* Personal- und Realunion, стр. 15.

союзнаго государства въ примѣненіи къ Священной Римской Имперіи Германскаго народа. Ученіе объ уніяхъ имѣло въ литературѣ длинную исторію и въ немъ надо отмѣтить два главныхъ направленія. Первое было развито нѣмецкимъ государствовѣдомъ Клюберомъ въ рядѣ его работъ[1]). Раздѣляя всѣ соединенія государствъ на два вида: uniones sub eodem imperante и uniones jure societatis, Клюберъ первый видъ соединеній дѣлилъ въ свою очередь на уніи личныя и уніи реальныя. Личныя уніи, по его мнѣнію, характеризуются тѣмъ, что соединяющимъ государства началомъ здѣсь служитъ только одна личность монарха, въ реальныхъ же, кромѣ общности монарха, требуется также непремѣнно наличность еще какихъ-либо общихъ учрежденій, кромѣ начала личнаго еще и начало реальное. Этотъ взглядъ, какъ указываетъ Юрашекъ, и до сихъ поръ еще является господствующимъ въ общежитейскихъ воззрѣніяхъ на различіе уній—личныхъ и реальныхъ. Но въ общей теоріи публичнаго права постепенно преобладающимъ сталъ другой взглядъ, высказанный впервые нѣмецкимъ же ученымъ Г. А. Цахаріэ, по которому разница между личной и реальной уніями не въ различіи общности только одного монарха или и еще какихъ-либо учрежденій, а въ томъ, что въ уніи личной государства соединены съ юридической точки зрѣнія случайно, въ уніи же реальной соединеніе ихъ въ лицѣ одного общаго монарха является настоящимъ, реальнымъ соединеніемъ, покоится на юридическомъ началѣ[2]). Къ этому мнѣнію присоединяются лучшіе новѣйшіе изслѣдователи ученія объ уніяхъ: Юрашекъ, Еллинекъ, Бри, Гачекъ, въ Россіи Пергаментъ[3]).

До работъ Еллинека правовое основаніе реальной уніи видѣли въ основныхъ законахъ соединенныхъ го-

---

[1]) Напр.: Oeffentliches Recht des teutschen Bundes; Völkerrecht.

[2]) *H. A. Zachariä.* Deutsches Staats- und Bundesrecht. Bd. I, 3 Aufl. 1865 и Zur Schleswig-Holsteinischen Frage. 1847.

[3]) *Jellinek.* Die Lehre von den Staatenverbindungen, стр. 85.

Brie. Theorie der Staatenverbindungen, стр. 60.

Hatschek. Das Recht der modernen Staatenverbindung, стр. 18.

Пергаментъ. Юридическая природа реальной уніи. Одесса 1893, стр. 41 „Личная унія имѣетъ мѣсто тогда, когда случайно въ двухъ

сударствъ. Такъ полагалъ Цахаріэ и его школа, таково было мнѣніе и Юрашека. Еллинекъ, изслѣдовавъ подробно данный вопросъ, доказалъ, что реальная унія не можетъ основываться на законѣ, что она—соединеніе не государственнаго, а международнаго права. Она является соединеніемъ двухъ суверенныхъ государствъ, и ни одно изъ такихъ государствъ не можетъ связать другое своими законами. Законъ, хотя бы и основной, есть всегда только внутренне-государственный актъ и можетъ имѣть юридическую силу только въ томъ государствѣ, гдѣ онъ изданъ. Если говорятъ о единомъ общемъ законѣ, соединяющемъ два государства, какъ это дѣлаетъ Юрашекъ, то одно изъ двухъ: или законъ этотъ надо понимать какъ выраженіе единой воли, и тогда не можетъ быть двухъ самостоятельныхъ государствъ, или какъ выраженіе двухъ совпадающихъ воль, и тогда по существу это ничто иное, какъ соглашеніе, договоръ. Таковое соглашеніе можетъ быть затѣмъ включено въ основные законы соединенныхъ государствъ и сдѣлаться при посредствѣ ихъ высшимъ началомъ, опредѣляющимъ ихъ внутреннюю жизнь[1]. „Если повидимому законъ (безразлично, основной-ли или нѣтъ) опредѣляетъ извѣстный способъ соединенія или общенія съ постороннимъ суверенным политическимъ тѣломъ, то объясненіе

или болѣе государствахъ носителемъ верховной власти является одно и то же лицо".

Juraschek. Personal- und Realunion, стр. 77 „Die Personalunion ist die Vereinigung monarchischer Staaten durch die ausschliesslich zufolge persönlichen Rechtes einer und derselben Person auf die verschiedenen Kronen bewirkte phisische Einheit ihrer Regentenpersonen". Относительно реальной уніи Юрашекъ, желая соединить признаки, указывавшіеся Клюберомъ и Цахаріэ, существенно отклоняется отъ другихъ писателей и считаетъ, что реальной уніей будетъ соединеніе, обусловленное основными законами соединенныхъ государствъ, простирающееся однако не только на общность монарха, но вообще какихъ-либо учрежденій въ данныхъ государствахъ. Онъ признаетъ за реальную унію напримѣръ соединеніе двухъ германскихъ герцогствъ Мекленбургъ-Шверина и Мекленбургъ-Стрелица, имѣющихъ весьма своеобразное устройство: двухъ монарховъ и одинъ общій парламентъ. Въ этомъ отношеніи взгляды Юрашека не имѣли успѣха и большинство ученыхъ считаетъ реальной уніей соединеніе государствъ только въ лицѣ монарха.

[1]) *Jellinek.* Н. с., стр. 202.

этого обстоятельства, говоритъ справедливо Пергаментъ, нужно искать въ договорѣ, предшествовавшемъ законодательной нормѣ и служащемъ для нея опорой. Внесенiе договора въ основные законы соединенныхъ государствъ дѣлается для большей формальности и торжественности. Простое совпаденiе законовъ двухъ государствъ не оказываетъ, разумѣется, никакого влiянiя на ихъ соединенiе. Напротивъ, тождественность нормъ, вытекающая изъ соглашенiя, хотя бы молчаливаго, замѣняетъ договоръ и имѣетъ равное съ нимъ дѣйствiе" [1]). Еллинекъ полагаетъ, что юридическимъ осно-

---

[1]) *Пергаментъ*. Указ. соч., стр. 123, 124. Ср. *Bornhak*. Allg. Staatslehre, стр. 220 „Das Gesetz als einseitiger Staatsakt übt eine Wirksamkeit nur in dem Verhältnisse des Staates zu seinen Untertanen, nicht aber zu fremden Staaten. Da das Gesetz jeden Augenblick von Staaten geändert oder aufgehoben werden kann, stellt es auch keine rechtliche Bindung des Staates dar".

Изъ двухъ реальныхъ унiй, существовавшихъ въ Европѣ, соединенiе Швецiи и Норвегiи основывалось на особомъ актѣ „Rigsakt", который нѣкоторые писатели понимаютъ, какъ общiй законъ, изданный двумя государствами, что, какъ вѣрно указано Еллинекомъ, неправильно и не объясняетъ невозможности односторонняго разрыва унiи. Правильно утверждается Еллинекомъ (стр. 223, см. особ. пр. 21), что актъ этотъ имѣетъ характеръ международно-правового соглашенiя, утвержденнаго палатами обоихъ государствъ и включеннаго въ основные законы Норвегiи (ср. § 1 Норвежской конст. и § 1 Rigsakt'а). На основанiи предварительно особой Мосской конвенцiи 14 авг. 1814 года между Швецiей и Норвегiей и затѣмъ окончательнаго соглашенiя между ними, Риксакта 1815 года, и существовала унiя между этими странами, которая могла быть расторгнутой юридически только опять таки лишь по взаимному соглашенiю ихъ, что и произошло въ 1905 году. Представители обѣихъ странъ собрались въ Карлстадѣ, городѣ, гдѣ долженъ былъ происходить выборъ единаго короля при прекращенiи династiи, и 24 сентября подписали актъ о расторженiи унiи. Интересныя свѣдѣнiя о Шведско-Норвежской унiи см. въ статьѣ *Нольде*. Начало и конецъ Шведско-Норвежской унiи. Журналъ Министерства Юстицiи за 1906 годъ, февраль-мартъ.

Что касается Австро-Венгрiи, то соединенiе этихъ странъ основывается на Прагматической санкцiи 19 апрѣля 1713 года, которая, принятая венгерскимъ парламентомъ въ 1722—3 г.г., является по своему характеру, какъ правильно полагаютъ Еллинекъ, Гачекъ и Пергаментъ, договоромъ, вѣрнѣе соглашенiемъ (Ausgleich) между Австрiей и Венгрiей. Въ 1867 году на основѣ Прагматической санкцiи были болѣе подробно опредѣлены въ особыхъ законахъ этихъ странъ (см. Dareste. Constitutions t. I, стр. 361 и сл.: австр. законъ 21 дек. 1867 г., венгерск.

ваніемъ реальныхъ уній всегда служитъ соглашеніе, явно выраженное или молчаливое, но юридически являющееся единственнымъ основнымъ титуломъ для нихъ. Этотъ взглядъ хотя оспаривается Бри, Георгомъ Мейеромъ, въ новое время Гачекомъ и нѣкоторыми другими писателями, но въ настоящее время становится господствующимъ, и намъ онъ кажется правильнымъ. Критики Еллинека въ этомъ отношеніи не могли привести достаточныхъ доказательствъ въ пользу своихъ мнѣній. Указывалось, что унія можетъ основываться кромѣ договора между государствами, ее составляющими, также на началахъ обычнаго права или на волѣ высшаго государства, которому подчинены соединенныя въ унію государства. Но соединеніе, возникшее обычно-правовымъ путемъ, въ концѣ концовъ сводилось бы къ молчаливому согласію государствъ, соединеніе же двухъ государствъ волею высшей надъ ними стоящей власти нельзя назвать уніей въ техническомъ смыслѣ этого термина, ибо унія требуетъ наличности двухъ одинаково суверенныхъ государствъ, относится такимъ образомъ исключительно къ международному праву и предполагаетъ соединеніе равностоящихъ и независимыхъ субъектовъ, а не подчиненіе ихъ другъ другу или кому-либо третьему. Нѣкоторые писатели, напримѣръ Гольцендорфъ[1]), полагали нужнымъ внести въ понятіе уніи еще признакъ вѣчности. Уніи—постоянныя длящіяся соединенія государствъ, но о вѣчности въ примѣненіи къ нимъ говорить не приходится. Если даже онѣ и устанавливаются на вѣчное время (какъ это опредѣляли напримѣръ Риксактъ въ Швеціи-Норвегіи и Прагматическая санкція въ Австро-Венгріи), то, въ виду того что онѣ представляютъ собой соглашеніе суверенныхъ государствъ, все таки отвергать возможность ихъ юридическаго расторженія согласной волей обоихъ кон-

---

XII зак. 1867 г.) условія общности династіи и совмѣстной дѣятельности въ рядѣ дѣлъ. Но и здѣсь въ основѣ этихъ законовъ лежитъ соглашеніе международнаго характера, формально правда не выраженное, что впрочемъ для международнаго договора и не является обязательнымъ. См. *Мартенсъ*. Международное право, стр. 418.

[1]) *F. von-Holtzendorff*. Handbuch des Völkerrechts. Bd. II. Hamburg 1887, стр. 127.

трагентовъ врядъ ли правильно. (Та же Прагматическая санкція въ случаѣ полнаго прекращенія Габсбургской династіи установляетъ свободу избранія Венгріей своего монарха. См. попытки Венгріи въ послѣднее время превратиться въ личную унію, особенно законъ 1900 г. у Рема въ его новомъ краткомъ изданіи общаго ученія о государствѣ, стр. 33).

Нерѣдко въ старой литературѣ ученіе объ уніяхъ смѣшивалось съ тѣмъ явленіемъ, которое называли тогда часто неполной инкорпораціей или уніей неравной—unio inaequalis vel incorporativa. Этотъ взглядъ былъ развитъ особенно Клюберомъ и отголоски его изрѣдка встрѣчаются и въ новой литературѣ [1]). Но подъ вліяніемъ работъ Еллинека все болѣе и болѣе въ новой литературѣ утверждается мнѣніе, что понятіе уній, какъ личной, такъ и реальной, надо отнести только къ соединенію государствъ на началахъ равенства—aequali jure, и unio jure inaequali есть въ сущности, какъ и инкорпорація, ничто иное съ юридической точки зрѣнія, какъ широкая областная автономія частей унитарнаго государства [2]). Говорить о какомъ-либо соединеніи „государствъ“ здѣсь не приходится, ибо имѣется лишь одно государство съ болѣе или менѣе широкой самостоятельностью его частей. Резюмируя сказанное объ уніяхъ, мы должны опредѣлить ихъ какъ соединенія международно-правового характера, основанныя на началахъ суверенитета и равенства государствъ,

---

[1]) Такъ напримѣръ *Calvo.* Le droit international, стр. 177, говоритъ объ union par incorporation. *Bornhak.* Russland und Finnland. Leipzig 1909, 2 Aufl., стр. 21, говоритъ о „неполной инкорпораціи“ въ отношеніи Финляндіи къ Россіи. Подъ вліяніемъ этой доктрины, какъ намъ кажется, наши ученые Градовскій и Чичеринъ полагали возможнымъ своеобразное положеніе Финляндіи въ составѣ Россіи признавать отношеніемъ реальной уніи. Особенно это видно у Чичерина, который причислялъ даже вообще отношенія колоній къ метрополіи къ реальнымъ уніямъ. Ср. *Чичеринъ.* О народномъ представительствѣ. Москва 1899, стр. 268.

[2]) Въ послѣднее время признакъ равноправности, независимости соединенныхъ государствъ, какъ характерный для понятія уніи, особенно подчеркивается *Osten-Sacken*'омъ. Die staatsrechtliche Stellung des Grossfürstentums Finnland im Russischen Reiche. Tübingen 1909, стр. 15 (русск. пер. Спб. 1910, стр. 28).

соединенія, гдѣ государства связаны общностью монарха, но гдѣ могутъ быть общими и другія учрежденія, что особенно часто бываетъ въ уніи реальной, но что не является основнымъ ея юридическимъ признакомъ. Унія личная есть неорганизованное соединеніе. Она возникаетъ и уничтожается юридически случайно, она длится до тѣхъ поръ, пока право государствъ, ею соединенныхъ, совпадаетъ относительно опредѣленія лица, имѣющаго въ нихъ право на престолъ. Здѣсь налицо одно субъективное личное право и только имъ связаны государства. Но оно покоится на двухъ различныхъ системахъ права объективнаго, лишь параллельныхъ, но не общихъ соединеннымъ государствамъ. Здѣсь налицо лишь communio incidens высшаго государственнаго органа. Унія же реальная есть соединеніе организованное, такъ какъ по крайней мѣрѣ единый монархъ въ своемъ лицѣ представляетъ организацію соединенія; здѣсь государства связываются не случайнымъ лишь совпаденіемъ ихъ законовъ, а realiter— соглашеніемъ постояннымъ, нерѣдко въ принципѣ даже вѣчнымъ (какъ это было въ Швеціи-Норвегіи), но въ конечномъ итогѣ могущимъ быть ими по обоюдному согласію расторгнутымъ. Односторонней волей одного государства (какъ это могло бы быть, если бы принимать теорію реальной уніи Цахаріэ), его лишь закономъ, унія эта юридически правильно расторгнута быть не можетъ. Она органическаго характера именно потому, что государства въ ней взаимно связаны юридически въ одно цѣлое, выступающее какъ единство въ рядѣ дѣлъ, условленныхъ въ соглашеніи, главнымъ образомъ въ вопросахъ международно-правового характера, но также иногда и внутренне-государственнаго, какъ это имѣетъ мѣсто въ Австро-Венгріи, гдѣ общи дѣла иностранныя, военныя и нѣкоторыя финансовыя и для ихъ отправленія учреждены особыя министерства и законодательные органы въ видѣ делегацій отъ парламентовъ обѣихъ странъ.

Существеннымъ для уній, какъ особаго вида международно-правового на началахъ равенства соединенія государствъ, является, какъ правильно указано Гачекомъ, параллелизмъ ихъ органовъ. Хотя и говорятъ

обычно объ общемъ монархѣ, общихъ министрахъ, но юридически эти органы здѣсь являются въ видѣ homo plures sustinens personas[1]). Какъ нѣтъ въ государствахъ соединенныхъ путемъ уній ни единой территоріи, ни единаго гражданства, такъ нѣтъ въ сущности и единой власти, что въ Австро-Венгріи выражается реально въ такъ часто встрѣчающихся двухъ К (Kaiserlich- und Königlich). Въ извѣстныхъ случаяхъ государства выступаютъ какъ одно цѣлое, подъ общей фирмой на подобіе того, какъ это имѣетъ мѣсто въ союзѣ государствъ. Но не совсѣмъ правильно, какъ это дѣлаетъ Еллинекъ, считать реальную унію лишь видомъ союза государствъ. Въ послѣднемъ, какъ увидимъ далѣе, имѣется особая организація, хотя образуемая изъ делегатовъ государствъ, но тѣмъ не менѣе не совпадающая съ органами отдѣльныхъ государствъ. Въ уніяхъ же такъ называемые общіе органы имѣютъ значеніе всегда одновременно какъ собственные органы государствъ, при томъ входящіе въ ихъ устройство. Въ Швеціи-Норвегіи для рѣшенія нѣкоторыхъ дѣлъ существовалъ не общій государственный совѣтъ, какъ иногда говорятъ, а существовало участіе норвежскихъ министровъ въ засѣданіяхъ шведскаго совѣта и наоборотъ. И въ Австро-Венгріи нѣтъ никакихъ учрежденій, стоящихъ внѣ органовъ отдѣльныхъ странъ. Попытки Данчера и Бидерманна считать Австро-Венгрію союзнымъ государствомъ или государствомъ-государствъ поэтому надо признать неудачными[2]).

Уніи — исчезающій видъ соединеній государствъ, остатокъ прошлаго. Личная унія, главными примѣрами которой въ исторіи являются: соединеніе Германіи съ Испаніей при Карлѣ V въ 1519 году, соединенія Саксоніи и Польши при выборахъ королей саксонскихъ королями польскими, а въ болѣе позднее время соединеніе Англіи съ Ганноверомъ (съ 1714 по 1837 г.),

---

[1]) *Juraschek*. Н. с., стр. 117.

[2]) *Dantscher von Kollesberg*. Der monarchische Bundesstaat Oesterreich-Ungarn. Wien 1880. См. особ. стр. 312 и сл.

Bidermann. Die rechtliche Natur der Oesterreichisch-Ungarischen Monarchie. Wien 1877.

Голландіи съ Люксембургомъ (съ 1815 по 1890 г.) и наконецъ Бельгіи съ Конго (съ 1885 по 1908 г.), въ настоящее время уже вовсе не встрѣчается[1]). Да и реальная унія врядъ ли можетъ почитаться жизненной формой соединеній государствъ. Изъ двухъ существовавшихъ въ Европѣ въ послѣднее время реальныхъ уній Австро-Венгріи и Швеціи-Норвегіи[2]) послѣдняя прекратилась въ 1905 году и теперь Австро-Венгрія является единственнымъ соединеніемъ государствъ этого рода.

Нѣкоторые писатели причисляютъ къ реальнымъ уніямъ областную автономію Финляндскаго края въ Россіи и Кроаціи-Славоніи въ Венгріи. Воззрѣніе это является отраженіемъ въ наукѣ сепаратистическихъ тенденцій, господствующихъ въ этихъ областяхъ въ отношеніи государствъ, въ составъ которыхъ онѣ входятъ. Среди ученыхъ, уроженцевъ данныхъ областей, особенно выдаются въ защитѣ ихъ государственнаго характера въ Россіи Мехелинъ, а въ Венгріи Пливеричъ (*Mechelin*. Précis du droit public du grand-duché de Finlande. Helsingfors 1886, тоже въ Handbuch des oeffentl. Rechts Marquardsen'a. Bd. IV, Hlbb. II, Abth. 1. *Pliverić*. Das rechtliche Verhältniss Kroatiens zu Ungarn. Agram 1885). Въ послѣднее время, когда со времени царствованія императора Александра III въ Россіи начались попытки создать для нѣкоторыхъ общихъ всей монархіи дѣлъ общеимперское законодательство, появилась какъ въ Россіи, такъ и заграницей обширная лите-

---

1) Ошибочно считать Индію въ личной уніи съ Англіей, какъ это дѣлаютъ напримѣръ *Rivier*, Principes т. 1, стр. 95 и *Bonfils*, Lehrbuch des Völkerrechts übers. von Grah. Berlin 1904, стр. 86. Индія—колонія Англіи, управляемая въ рядѣ отношеній англійскими кабинетомъ и парламентомъ. См. указ. уже *нашу* статью объ управленіи Индіи.

2) Нѣкоторые писатели полагаютъ, что Швеція и Норвегія находились между собой въ личной уніи. (Таково мнѣніе Кальво, Филлимора, Уитона и нѣк. др. См. о нихъ у Bonfils'a, указ. соч., стр. 88). Въ русской литературѣ проф. *Эйхельманъ*. Очерки изъ лекцій по международному праву, Кіевъ 1905 г., стр. 167, высказываетъ мнѣніе, что здѣсь имѣлъ мѣсто особый видъ уній: органической личной уніи. Эти взгляды, основанные на старой теоріи уній Клюбера, не могутъ быть приняты. Понятіе личной уніи тѣмъ и характеризуется, что она—неорганизованное, юридически случайное соединеніе.

ратура по вопросу о юридической возможности таковаго законодательства въ связи съ разработкой вопроса о характерѣ связей, соединяющихъ Финляндію съ Россіей. (См. *Куплевасскій.* Справка о мнѣніяхъ 25-ти русскихъ ученыхъ, специалистовъ права, по вопросу о юридическомъ положеніи Финляндіи въ составѣ Русской Имперіи, Спб. 1910 г., *Эрихъ.* Государственно-правовое положеніе Финляндіи въ освѣщеніи иностранныхъ ученыхъ, Спб. 1908 г. и особенно Финляндія въ русской печати. Матеріалы для библіографіи, собранные М. Бородкинымъ, Спб. 1902 г. Въ Россіи недавно вышли двѣ прекрасныя работы, полно и безпристрастно освѣтившія вопросъ, *Остенъ-Сакена* Государственно-правовое положеніе Великаго Княжества Финляндскаго въ Россійскомъ государствѣ, Спб. 1910 г. и *Нольде* Очерки русскаго государственнаго права, Спб. 1911 г. Статья Единство и нераздѣльность Россіи). Въ результатѣ въ настоящее время бóльшая часть иностранныхъ ученыхъ высказывается за признаніе Финляндіи государствомъ, соединеннымъ съ Россіей уніей, по мнѣнію однихъ реальной, а по мнѣнію другихъ даже личной. Интересно отмѣтить, что до 1899 года, когда объединительная политика въ отношеніи Финляндіи не проявлялась особенно сильно, большинство иностранныхъ ученыхъ, какъ указываетъ *Латкинъ*, (Учебникъ исторіи русскаго права періода имперіи. Спб. 1899, стр. 109, пр. 1., 2-е изд. стр. 121) стояло въ этомъ вопросѣ на русской точкѣ зрѣнія. Эта точка зрѣнія, называемая Нольде „точкой зрѣнія фридрихсгамскаго договора“, впервые въ наукѣ государственнаго права обстоятельно была развита Коркуновымъ. Она поддерживается лучшими русскими учеными: Мартенсомъ, Таганцевымъ, Малышевымъ, ей слѣдуетъ Пергаментъ въ своемъ спеціальномъ изслѣдованіи о реальной уніи и глубокій знатокъ финляндскаго законодательства Берендтсъ, съ выводами котораго, изложенными въ его прекрасной статьѣ Къ вопросу о правовомъ положеніи Финляндіи, Спб. 1910 г., мы вполнѣ согласны.

Положеніе Финляндіи не можетъ быть названо реальной уніей, такъ какъ здѣсь нѣтъ ни одного изъ характерныхъ признаковъ этого соединенія. Прежде всего Финляндія не государство, такъ какъ не

имѣетъ своей самостоятельной отъ Россiи власти и собственной организацiи. Она, какъ гласитъ ст. 2 основныхъ законовъ Россiйской Имперiи, лишь „во внутреннихъ своихъ дѣлахъ управляется особыми установленiями на основанiи особаго законодательства", составляя „нераздѣльную часть государства Россiйскаго"; ясно поэтому, что ея законодательство является въ то же время законодательствомъ русскимъ, и она представляетъ собой только примѣръ широкой областной автономiи. Унiей назвать отношенiе ея къ имперiи, въ составъ которой она входитъ, никакъ нельзя. Юридическимъ титуломъ присоединенiя Финляндiи къ Россiи является уступка „финляндскихъ губернiй" Россiи Швецiей, которой онѣ раньше принадлежали, уступка по фридрихсгамскому мирному трактату 5 сентября 1809 года, 4 статья котораго гласитъ, что „губернiи сiи будутъ состоять въ собственности и державномъ обладанiи имперiи Россiйской (а не императора только) и къ ней навсегда присоединяются". Ученые, поддерживающiе взглядъ о государственномъ характерѣ Финляндiи и объ унiи ея съ Россiей, считаютъ, что основанiемъ послѣдней послужило *соглашенiе* между императоромъ Александромъ I и представителями финляндскихъ сословiй, созванными имъ въ городѣ Борго во время военнаго занятiя Финляндiи еще до заключенiя мира со Швецiей, въ цѣляхъ узнать нужды населенiя и выслушать ихъ пожеланiя объ устройствѣ управленiя новозавоеванной мѣстностью. Эта „точка зрѣнiя боргоскаго сейма", которой держатся финляндскiе ученые и сочувствующiе имъ иностранные, большей частью лишь повторяющiе ихъ аргументы, была блестяще опровергнута еще Коркуновымъ, доказавшимъ, что актъ учрежденiя сейма въ Финляндiи былъ дѣломъ русской государственной власти; договариваться съ этимъ сеймомъ о присоединенiи страны, уже завоеванной, Александру I было нечего. Александромъ I и впослѣдствiи другими монархами былъ дарованъ Финляндiи рядъ правъ, поставившихъ эту страну въ положенiе вполнѣ самостоятельное въ вопросахъ ея внутренней жизни, и положенiе это не должно быть произвольно измѣняемо. Но препятствiемъ для созданiя общегосударственнаго

законодательства эта мѣстная автономія Финляндіи служить конечно не можетъ[1]).

Кроаціи-Славоніи менѣе посчастливилось въ теоріи государственнаго права, чѣмъ Финляндіи. Хотя она находится почти въ такомъ же положеніи относительно своего мѣстнаго управленія и законодательства и даже опредѣленно это положеніе закрѣплено за ней закономъ, установляющимъ, что его нельзя измѣнять безъ согласія сейма Кроаціи, но, какъ указываетъ Ле-Фюръ[2]), самъ ошибочно считающій Венгрію-Кроацію-Славонію за союзное государство, большинство ученыхъ, въ противоположность Финляндіи, ее государствомъ не признаетъ и унію ея съ Венгріей отрицаетъ, считая, что здѣсь налицо лишь широкая областная автономія.

Еллинекъ, раньше въ своемъ Ученіи о соединеніяхъ государствъ считавшій Финляндію провинціей

---

[1]) Интересно отмѣтить, что въ новомъ сборникѣ конституцій нѣмецкаго ученаго Позенера, предназначенномъ для широкаго пользованія, мы встрѣчаемся снова съ давно, казалось бы, отвергнутымъ даже финляндскими учеными взглядомъ о *личной* уніи Финляндіи съ Россіей. Но еще оригинальнѣе, что въ *русскомъ* энциклопедическомъ словарѣ *Брокгауза-Ефрона*, т. 70, мы находимъ (стр. 933 и сл.) изложеніе политическаго устройства Финляндіи не въ освѣщеніи лучшихъ русскихъ ученыхъ, спеціалистовъ по этому вопросу, а въ довольно одностороннемъ освѣщеніи, близко подходящемъ къ теоріямъ финляндскихъ писателей.

[2]) *Le Fur*. Н. с., стр. 315. За союзное государство считаетъ Венгрію также *Bidermann*. Législation autonome de la Croatie. Gand 1876. Главнымъ основаніемъ для такого мнѣнія служитъ наличность особаго венгерско-кроатскаго соглашенія, ст. 70 котораго не даетъ права Венгріи измѣнять односторонне безъ согласія Кроаціи ея положеніе въ составѣ венгерскаго королевства. Говорить о реальной уніи въ отношеніяхъ Венгріи-Кроаціи нельзя, ибо это противорѣчитъ 1-й статьѣ упомянутаго соглашенія, гдѣ говорится, что Венгрія и Кроація образуютъ единое политическое цѣлое, и статьѣ 3-й его, гдѣ установляется единое законодательство и единое правительство. Къ понятію союзнаго государства это образованіе нѣсколько подходитъ, но все таки здѣсь не болѣе, какъ широкая областная автономія, ибо у Кроаціи нѣтъ, какъ и у Финляндіи, своей самостоятельной верховной власти и въ отношеніи Венгріи она стоитъ не какъ равная, а какъ подчиненная единица, хотя и съ гарантированными правами. Политическій компромиссъ является юридически закономъ единаго государства, опубликованнымъ и какъ центральный, и какъ мѣстный законъ.

Россіи, затѣмъ въ особомъ сочиненіи Ueber Staatsfragmente, Heidelberg 1886 называетъ ее государственнымъ фрагментомъ, создавъ цѣлое ученіе объ этихъ „обрывкахъ государствъ", куда причисляетъ и англійскія автономныя колоніи, и австрійскія автономныя области — „земли", и Финляндію, и Кроацію, и Эльзасъ-Лотарингію, и колоніи Германіи, т. наз. Schutzgebiete. Это—неполныя государства, ибо въ нихъ не достаетъ одного изъ характерныхъ признаковъ, необходимыхъ для послѣдняго: территоріи, населенія или собственной власти. Все это ученіе крайне неудачно. Оно напоминаетъ ученіе о полусуверенитетѣ. Какъ не можетъ быть частичнаго или половиннаго суверенитета, такъ и не можетъ быть союза, который лишь отчасти государство. Или данный союзъ государство, или, если въ немъ нѣтъ хотя бы одного, но основного признака, требующагося для понятія послѣдняго, онъ негосударственный союзъ, здѣсь tertium non datur. Гораздо лучше обозначеніе этихъ областей тѣмъ же Еллинекомъ въ его Правѣ современнаго государства, какъ самоуправленіе въ формѣ областей—Selbstverwaltung durch Länder. Ученіе о государственныхъ фрагментахъ было принято Гачекомъ, но вообще въ наукѣ оно не получило признанія и не можетъ быть признано удачнымъ, такъ какъ запутываетъ лишь ученіе о государствѣ, стирая грани юридическихъ понятій, чего и самъ Еллинекъ считаетъ нужнымъ избѣгать въ другихъ случаяхъ.

Если уніи обычно являются въ видѣ соединенія лишь двухъ государствъ, то другія формы соединеній охватываютъ всегда цѣлый рядъ государственныхъ союзовъ. Ихъ всѣ часто объединяютъ въ одномъ общемъ наименованіи федерацій, отъ foedus—договоръ, слѣдуя въ этомъ отношеніи, если не названію, то сущности классификаціи, предложенной еще Гуго Гроціемъ и Пуффендорфомъ. Но изъ этихъ соединеній, собственно говоря, только отношенія протектората и союза государствъ основываются на договорѣ. Другіе же два вида, которые можно подвести подъ одно общее обозначеніе—сложное государство: такъ называемое государство-государствъ и союзное государство, являясь

уже отношеніями не международнаго, а государственно-правового характера, основываются не на договорныхъ началахъ. Тѣмъ не менѣе, терминъ „федераціи" примѣняется по бо́льшей части и къ этимъ образованіямъ, и это названіе даже особенно часто прилагается къ союзному государству, противопоставляемому союзу государствъ, называемому часто конфедераціей.

Для лучшаго пониманія юридической природы союзнаго государства его необходимо прежде всего опредѣленно отграничить отъ всѣхъ другихъ видовъ федерацій въ широкомъ смыслѣ этого слова. Наиболѣе легко это выполнить въ отношеніи понятій протектората и государства-государствъ, какъ соединеній неорганизованныхъ и рѣзко выдѣляющихся чисто внѣшнимъ характеромъ отношеній соединенныхъ государствъ, въ основѣ каковыхъ лежитъ начало неравенства, подчиненія однихъ государствъ другимъ.

Болѣе затруднительнымъ является точно установить юридическіе признаки различія между союзнымъ государствомъ и тѣмъ длительнымъ организованнымъ соединеніемъ, которое въ наукѣ носитъ названіе союза государствъ въ особомъ техническомъ смыслѣ. Проблема эта неоднократно затрогивалась различными писателями, вызвала обширную литературу, но до сихъ поръ однако во многихъ пунктахъ продолжаетъ оставаться неразрѣшенной, вызывая горячіе споры.

Отношенія протектората съ юридической точки зрѣнія характеризуются тѣмъ, что государства, соединенныя этимъ путемъ съ другими государствами на началахъ подчиненія имъ, остаются тѣмъ не менѣе суверенными и лишь по договору, по добровольному согласію своему (такъ по крайней мѣрѣ обстоитъ дѣло съ юридической стороны, фактически это согласіе часто вовсе не добровольное) ограничиваются въ отношеніи отправленія своего верховенства въ пользу государства-протектора. Ограниченія эти по большей части касаются дѣятельности состоящихъ подъ протекторатомъ государствъ въ отношеніи веденія внѣшнихъ сношеній, но иногда также и въ отношеніи дѣлъ внутренне-государственнаго характера. Въ послѣднее время такъ называемые „колоніальные протектораты",

при посредствѣ которыхъ европейскія государства нерѣдко утверждаютъ свое господство въ различныхъ частяхъ свѣта, представляютъ рядъ примѣровъ очень сильнаго ограниченія туземныхъ властей протежируемыхъ государствъ, почему нѣкоторые писатели даже находятъ возможнымъ говорить о государственно-правовыхъ протекторатахъ наряду съ международно-правовыми[1]). Но такая точка зрѣнія должна быть признана ошибочной. Protectio non involvit subjectionem. При протекторатѣ ограничивается въ сущности не jus, a exercitium juris. Въ международно-правовой литературѣ особенно часто въ примѣненіи къ протекторатамъ говорятъ о полусуверенитетѣ государствъ, состоящихъ подъ протекторатомъ, объ ограниченномъ ихъ суверенитетѣ или наконецъ объ ограниченіи ихъ внѣшняго и неограниченности внутренняго суверенитета. Всѣ эти воззрѣнія мы считаемъ ошибочными, ибо мы уже указывали, что ни полусуверенитета, ни ограниченнаго либо раздѣленнаго суверенитета быть не можетъ. Въ отношеніяхъ протектората зависимыя государства остаются суверенными и на этомъ примѣрѣ подтверждается еще разъ важность разграниченія юридической и соціально-политической точекъ зрѣнія. Съ послѣдней точки зрѣнія колоніи и автономныя области унитарнаго государства являются очень часто гораздо независимѣе этихъ суверенныхъ государствъ. При протекторатѣ связь господства и подчиненія устанавливается на началахъ международно-правовыхъ соглашеній между суверенными и независимыми государствами; гдѣ эти начала исчезаютъ и суверенитетъ государства утрачивается, протекторатъ прекращаетъ свое существованіе и государство, подъ нимъ находившееся, ниспадаетъ до положенія колоніи или провинціи бывшаго его протектора, какъ это имѣло мѣсто напримѣръ въ 1896 году въ отношеніи Мадагаскара къ Франціи[2]).

---

1) Ср. *Уляницкій.* Международное право. Томскъ 1911, стр. 44. Германское понятіе Schutzgebiete авторъ считаетъ протекторатомъ государственно-правового характера. Мы думаемъ, что это по просту колоніи Германіи.

2) О протекторатахъ см. *Heilborn.* Das völkerrechtliche Protektorat, Berlin 1891 и литературу, указ. у *Мартенса.* Международное право, т. I,

Государствомъ-государствъ (Staatenstaat, Staatenreich по нѣмецкой терминологіи, также отношенія сюзеренитета) называется такое соединеніе государствъ, которое, точно также какъ и протекторатъ, образуется на началахъ неравенства и также не представляетъ собой организованнаго соединенія въ смыслѣ какого-либо объединенія органовъ государствъ-членовъ, а простой, лишь механически спаянный, агломератъ государствъ. Но въ этомъ механическомъ союзѣ мы, тѣмъ не менѣе, находимъ одно высшее начало—верховную власть господствующаго государства, которая, подчиняя себѣ всѣ государства и руководя ими въ извѣстныхъ отношеніяхъ, даетъ соединенію этому такой характеръ, что позволяетъ причислять его къ образованіямъ уже не международнаго, а государственнаго права, къ сложнымъ государствамъ, однимъ изъ видовъ которыхъ оно является. Этотъ видъ соединеній государствъ очень мало подвергался изслѣдованію въ наукѣ, можетъ быть потому, что въ новое время онъ рѣдко встрѣчается и почти вымираетъ и въ немъ играли всегда большую роль фактическіе, а не юридическіе моменты. Подъ него подводятъ цѣлый рядъ разнообразныхъ отношеній: и соединенія древнихъ восточныхъ государствъ, и средневѣковыя ленныя вассальныя отношенія, и такъ называемую Священную Римскую Имперію Германскаго народа, и турецкую монархію въ ея отношеніяхъ къ различнымъ, входящимъ въ ея составъ, христіанскимъ и магометанскимъ вассальнымъ государствамъ, и англо-индійскую имперію въ отношеніи къ признающимъ ея верховенство сосѣднимъ государствамъ. Между всѣми этими полити-

---

стр. 259, прим. 1, также *Bornhak.* Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse § 4, стр. 27 и сл., ср. особ. стр. 41, у котораго см. также перечисленіе различныхъ протекторатовъ. Россіи принадлежитъ протекторатъ надъ Хивой и Бухарой, что не дѣлаетъ однако Россію сложнымъ или союзнымъ государствомъ. Подчиненіе Россіи этихъ государствъ, какъ бы значительно оно фактически ни было, юридически основывается на началахъ договоровъ и соглашеній международно-правового характера, главнымъ образомъ договоровъ 1873 года. Относительно Бухары подчиненіе ея ясно въ договорѣ не установлено. Основаніе такового надо искать въ молчаливомъ соглашеніи сторонъ, въ facta concludentia.

ческими образованіями можно найдти конечно много различій въ рядѣ существенныхъ пунктовъ. Ленныя отношенія средневѣковыхъ государствъ носили конечно иной характеръ, чѣмъ болѣе позднія формы сюзеренитета Турціи въ отношеніи къ зависимымъ отъ нея союзамъ, каковыми являлись раньше Сербія, Румынія, Болгарія, провозгласившая свою независимость лишь въ 1908 году, а въ настоящее время, по крайней мѣрѣ de jure, являются Египетъ и Самосъ. Точно также отношенія въ восточныхъ государствахъ древности, напримѣръ въ имперіи, основанной персидскимъ царемъ Даріемъ [1]), безъ сомнѣнія сильно разнятся отъ отношеній англійской индійской имперіи къ различнымъ, зависимымъ отъ нея, туземнымъ государствамъ, отношеній, довольно близко подходящихъ къ протекторату. Но все же, не забывая массы различій, мы считаемъ возможнымъ подвести всѣ эти образованія подъ одну общую категорію, такъ какъ основныя черты, ихъ характеризующія, у нихъ тѣмъ не менѣе сходятся. Этими чертами является прежде всего то, что рядъ государствъ подчиняется здѣсь одному высшему государству такимъ образомъ, что съ внѣшней стороны образуется въ отношеніи третьихъ лицъ какъ бы одинъ субъектъ, одно сложное государство; затѣмъ — господство высшаго государства (Oberstaat) надъ низшими (Unterstaaten) проявляется здѣсь не въ видѣ непосредственныхъ приказовъ, направляемыхъ къ гражданамъ сихъ послѣднихъ, а въ видѣ сношеній исключительно лишь съ государствами. Теорія медіатизаціи Лабанда, непримѣнимая для объясненія юридической природы государствъ союзныхъ, вполнѣ подходитъ для объясненія этого вида сложныхъ государствъ. Нѣсколько перефразируя Лабанда, мы можемъ сказать, что здѣсь мы имѣемъ какъ бы „монархію государствъ":—государства монарха и государствъ подданныхъ. Государства-члены, подчиненные высшему государству, здѣсь теряютъ свой суверенитетъ, но, будучи несуверенными, не становятся однако провинціями либо автономными областями го-

---

[1]) См. *Polier et De-Marans.* Esquisse d'une théorie des états composés. Toulouse 1902, стр. 7, прим. 1.

сударства-сюзерена, а остаются государствами, ибо обладаютъ своей высшей властью, юридически непроизводной отъ господствующаго государства и своей организацiей, покоющейся на ихъ собственныхъ волевыхъ актахъ. Государства въ этого рода соединенiяхъ сплочены, какъ мы говорили, чисто механическимъ путемъ и, не имѣя принципiально никакихъ общихъ учрежденiй, принуждены нерѣдко регулировать свои отношенiя при помощи соглашенiй; но эти договоры не имѣютъ международно-правового характера или во всякомъ случаѣ не должны считаться настоящими международными актами. Внутри единаго государства не можетъ дѣйствовать право междугосударственное. Соглашенiя эти—особый порядокъ образованiя воли государственнаго союза въ государствѣ-государствъ и правильно поэтому иногда облекаются затѣмъ въ форму закона властвующаго государства.

Это сложное образованiе съ большимъ трудомъ, и то не безъ нѣкоторыхъ противорѣчiй, можетъ быть уложено въ рамки отчетливой юридической конструкцiи. Особенно много затрудненiй встрѣчается въ объясненiи отношенiй вассальныхъ государствъ средневѣковья, стоящихъ на границѣ автономныхъ областей и несуверенныхъ государствъ и въ разныя историческiя эпохи то ниспадавшихъ до первыхъ, то возвышавшихся къ послѣднимъ. Нѣкоторые писатели полагаютъ, что въ образованiяхъ называемыхъ государствомъ-государствъ нельзя вообще говорить о государствѣ, прежде всего потому, что государство властвуетъ надъ людьми, а здѣсь мы имѣемъ примѣръ властвованiя надъ союзами людей, а затѣмъ также еще потому, что государство по самому своему существу есть организованный союзъ, здѣсь же мы встрѣчаемся съ союзомъ неорганизованнымъ. Таковы возраженiя Бри въ статьѣ, посвященной разбору книги Еллинека о государственныхъ соединенiяхъ[1].

На эти возраженiя можно замѣтить, что и въ государствѣ-государствъ имѣется понятiе господства власти

[1]) *Brie.* Zeitschrift fur das privat- und oeffentliches Recht. Bd. XI, 1884, стр. 143, 144.

высшаго государства надъ людьми, населеніемъ соединенныхъ государствъ, но только посредственное. Для понятія же государства не необходимо непремѣнно непосредственное господство. Въ союзномъ государствѣ также въ рядѣ отношеній мы встрѣчаемъ такое посредственное господство верховной власти. Что же касается признака организованности, какъ непремѣннаго признака государства, то надо сказать, что не организовано это соединеніе въ смыслѣ связанности государствъ общими органами, но извѣстное единство въ немъ все таки имѣется, выражаясь въ господствѣ единой высшей воли главнаго государства, проявляющейся въ опредѣленныхъ границахъ, границахъ всѣхъ подчиненныхъ государствъ, и черезъ послѣднихъ руководящей опредѣленнымъ населеніемъ, входящимъ въ составъ подданныхъ государствъ-членовъ [1]). Разница между отношеніями протектората и отношеніями сюзеренитета, помимо того, что одно — отношеніе права международнаго, а другое—государственнаго, въ одномъ государства остаются суверенными, а въ другомъ лишаются суверенитета, имѣется также и въ самой идеѣ этихъ отношеній. Протекторатъ по идеѣ устанавливается въ интересахъ преимущественно протежируемаго государства. Ограничивая его дѣятельность въ международныхъ сношеніяхъ и въ нѣкоторыхъ вопросахъ внутренняго управленія, государство-протекторъ обязано защищать его отъ нападеній и предоставляетъ ему обычно также рядъ различныхъ льготъ. На протежируемое же государство обязанность защиты протектора по общему правилу не распространяется. Въ отношеніяхъ сюзеренитета, въ сложныхъ государствахъ-государствъ союзъ имѣетъ въ виду преимущественно интересы господствующаго государства. Подчиненныя государства обязаны бываютъ уплачивать въ его пользу особыя суммы, такъ называемый трибутъ, ставить войска для поддержки его въ борьбѣ съ его врагами. Казалось бы, что и господствующее

---

[1]) Хотя нѣтъ организованнаго національнаго единства, но формальное единство населенія чрезъ посредственное подчиненіе гражданъ всѣхъ государствъ одной высшей власти здѣсь все же имѣется.

государство обязано защищать подчиненное, ибо нападеніе на территорію его есть одновременно нападеніе и на государство-сюзерена. На этомъ основаніи Александръ Баттенбергскій, бывшій князь Болгаріи, во время войны Сербіи съ Болгаріей утверждалъ, что Турція должна была подать помощь Болгаріи, какъ подчиненному ей несуверенному союзу, составляющему въ сущности ея часть. Но это вообще не всегда соблюдалось и въ данномъ случаѣ Турція не подумала вмѣшаться.

Не останавливаясь подробнѣе на этихъ соединеніяхъ государствъ, не имѣющихъ для нашей темы особаго интереса, упомянемъ лишь еще разъ, что въ нихъ нѣтъ особой союзной организаціи, и поэтому ихъ очень не трудно отличить отъ союзнаго государства.

Иное дѣло такъ называемый союзъ государствъ. Являясь, точно также какъ и союзное государство, длящимся организованнымъ соединеніемъ государствъ, также какъ и оно, основанный на началахъ равнаго участія соединенныхъ государствъ-членовъ въ союзной организаціи, это образованіе требуетъ особаго подробнаго разсмотрѣнія, почему мы, изслѣдуя въ главѣ четвертой примѣры союзнаго государства, встрѣчавшіеся въ жизни, считали небезполезнымъ излагать и устройство союзовъ государствъ.

Существуютъ писатели, которые полагаютъ, что нельзя вовсе провести точной юридической разграничительной черты между союзомъ государствъ и союзнымъ государствомъ. Эти взгляды, какъ мы видѣли, особенно часто высказывались въ Швейцаріи и въ новое время особенно защищаются нѣмецкимъ ученымъ Клёппелемъ. Но громаднымъ большинствомъ современныхъ ученыхъ различныхъ странъ, посвящавшихъ свое вниманіе спеціальному изученію даннаго вопроса, эти взгляды совершенно справедливо считаются ошибочными. Дѣйствительно между союзомъ государствъ и союзнымъ государствомъ, несмотря на рядъ сходныхъ чертъ, съ правовой точки зрѣнія имѣется такое существенное различіе, какъ увидимъ далѣе, что юристу смѣшивать эти двѣ федераціи никакъ не слѣдуетъ. Разсматривая рядъ федерацій, которыя обыч-

но относятъ къ типу союзовъ государствъ: Соединенные Нидерланды, Швейцарію до 1848 года, союзы Рейнскій и Германскій, союзъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ во время дѣйствія артикуловъ конфедераціи, наконецъ союзъ Южныхъ штатовъ въ эпоху междоусобной войны 1861—5 гг., мы видимъ, что, при всемъ различіи ихъ, онѣ имѣютъ одинъ главный основной признакъ: всѣ онѣ—соединенія на основѣ договора международно-правового характера и во всѣхъ ихъ государства-члены не утрачиваютъ своего суверенитета. Эта наличность суверенитета у соединенныхъ государствъ въ союзѣ государствъ и отсутствіе его въ союзномъ государствѣ и является, по совершенно правильному мнѣнію лучшихъ новѣйшихъ представителей ученія о федераціяхъ государствъ—Еллинека, Ле-Фюра, Гачека и другихъ, принципіальнымъ юридическимъ пунктомъ различія между данными двумя организованными соединеніями ряда государствъ на началахъ равенства членовъ союза. Во всѣхъ разсматривавшихся нами примѣрахъ союзовъ государствъ соединенныя государства, учреждая извѣстную союзную организацію и передавая ей отправленіе важнѣйшихъ международныхъ задачъ, а иногда также и нѣкоторыя главнѣйшія дѣла внутренне-государственнаго значенія, не лишались тѣмъ не менѣе своего верховенства, ибо подчиненіе рѣшеніямъ союзныхъ органовъ было во всѣхъ этихъ соединеніяхъ въ принципѣ добровольнымъ, основывалось всегда на согласіи государствъ, юридически покоилось исключительно только на договорѣ, при посредствѣ котораго они обязывались иногда подчиняться рѣшенію союзныхъ органовъ, принятому даже только большинствомъ представителей ихъ въ, послѣднихъ. Какъ справедливо замѣчаетъ новѣйшій изслѣдователь ученія о союзѣ государствъ Эберсъ [1]), хотя обычно въ основныхъ актахъ существовавшихъ союзовъ государствъ мы встрѣчаемъ опредѣленія, что союзъ учреждается на вѣчныя времена или является постояннымъ, но по

---

[1]) *Ebers.* Die Lehre vom Staatenbunde. Breslau 1910, стр. 292. (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, hrsg. von Brie und Fleischmann).

существу дѣла здѣсь все же слѣдуетъ признать право нуллификаціи и сецессіи у отдѣльныхъ государствъ-членовъ, которое не можетъ быть у нихъ отнято, разъ не отнятъ суверенитетъ. Покоясь на договорѣ, союзъ государствъ, подобно всякому международно-правовому договорному соглашенію, существуетъ на основѣ clausula rebus sic stantibus, и поэтому совершенно справедливо указывалось нѣкоторыми учеными, что отдѣленіе Sonderbund'а отъ Швейцарскаго союза и выходъ Пруссіи изъ Германскаго союза неправильно было бы понимать какъ возстаніе, а надо разсматривать какъ войну[1]). „Ни признаніе принципа большинства при рѣшеніи нѣкоторыхъ дѣлъ, ни осуществленіе союзной экзекуціи, ни запрещеніе выхода изъ союза, ни наконецъ распространеніе компетенціи союза на внутреннія дѣла государствъ не говорятъ противъ суверенитета государствъ", утверждаетъ Эберсъ[2]), считающій также наличность суверенитета у государствъ-членовъ основнымъ критеріемъ въ понятіи союза государствъ. Кромѣ этого критерія мы можемъ замѣтить цѣлый рядъ другихъ характерныхъ признаковъ, обычно присущихъ союзамъ государствъ, которые нѣкоторые писатели выставляли какъ основные юридическіе критеріи для отличія союза государствъ отъ союзнаго государства, но которые таковыми почитаемы однако быть не могутъ, ибо составляютъ лишь naturale, а не essentiale для этихъ образованій и въ отдѣльныхъ случаяхъ могутъ отсутствовать безъ того, чтобы союзы, ихъ лишенные, измѣнили бы свой юридическій характеръ, перешли бы къ иному типу соединеній государствъ.

Какъ общее правило союзныя власти въ союзѣ государствъ дѣйствуютъ чрезъ посредство государствъ-членовъ, не сносясь непосредственно съ населеніемъ сихъ послѣднихъ, подобно тому какъ это имѣетъ мѣсто также и въ государствѣ-государствъ. Это обстоятельство было подмѣчено уже первыми нѣмецкими писателями, занимавшимися проблемой сложнаго государства,

---

[1]) *Le Fur*, фр. изд., стр. 503, прим. 1; также стр. 538, прим. 1.

[2]) *Ebers*. Н. с., стр. 294.

и клалось ими иногда въ основу разграниченія союза государствъ и союзнаго государства. Но особенно развита была точка зрѣнія, что союзное государство отличается отъ союза государствъ въ зависимости отъ прямого или посредственнаго господства союзной власти надъ населеніемъ, авторами федералиста. При посредствѣ Вайца и его школы она одно время пріобрѣла много приверженцевъ въ Германіи и въ новое время среди нѣмецкихъ ученыхъ имѣетъ такихъ видныхъ представителей, какъ Георгъ Мейеръ и Бри. Но вообще въ современной государственно-правовой литературѣ она не собрала много приверженцевъ и ее нельзя принять главнымъ образомъ потому, что она противорѣчитъ фактамъ. Въ цѣломъ рядѣ союзовъ государствъ и особенно въ Соединенныхъ Нидерландахъ и въ Германскомъ союзѣ союзные органы имѣли и непосредственное отношеніе къ гражданамъ. Правда, это были исключенія, общимъ правиломъ являлось господство посредственное, но все же многочисленныя исключенія эти не даютъ возможности критерій „посредственнаго господства союзной власти“ считать принципіальнымъ основнымъ критеріемъ въ понятіи союза государствъ. Это—правило, обычно наблюдающееся и вполнѣ гармонирующее съ общей идеей даннаго вида федерацій, но изъ того, что суверенныя государства, соединившись въ длительный организованный союзъ, передали бы союзнымъ органамъ не только рѣшеніе, но въ нѣкоторыхъ случаяхъ и непосредственное исполненіе въ отдѣльныхъ государствахъ тѣхъ или другихъ задачъ, нельзя было бы заключать, что здѣсь нѣтъ уже союза государствъ, что здѣсь уже союзное государство или какая-либо иная федерація.

Нѣкоторые писатели, напримѣръ Генель и Вестеркампъ[1]), различие между союзомъ государствъ и союзнымъ государствомъ видятъ въ порядкѣ измѣненія союзнаго устройства, полагая, что тамъ, гдѣ измѣненіе послѣдняго возможно лишь по единогласному рѣшенію всѣхъ государствъ-членовъ, мы имѣемъ дѣло съ союзомъ государствъ, тамъ же, гдѣ этого нѣтъ—налицо союзное государство. На этомъ основаніи Генель считалъ союзъ,

---

1) *Haenel.* Studien, t. I, стр. 49, 50, 149. *Westerkamp.* Н. с., стр. 458, 466.

образованный южными рабовладѣльческими штатами Сѣверной Америки въ 1861 году, союзнымъ государствомъ, а не союзомъ государствъ, въ виду того обстоятельства, что измѣненіе союзной конституціи тамъ было возможно $^2/_3$ голосовъ союзныхъ государствъ. Но и этотъ взглядъ, по нашему мнѣнію, не можетъ быть принятъ, ибо, пока государства-члены остаются суверенными, они всегда имѣютъ право выхода изъ союза, а потому подчиненіе ихъ рѣшеніямъ большинства не колеблетъ ихъ самостоятельности и не дѣлаетъ союзъ ихъ государствомъ. Какъ знаемъ, въ союзѣ южныхъ штатовъ прямо открыто было высказано право выхода членовъ изъ федераціи; но и гдѣ этого нѣтъ, гдѣ даже выходъ положительно запрещенъ, онъ всегда возможенъ, разъ отношеніе между государствами продолжаетъ оставаться договорнаго международно-правового характера съ сохраненіемъ ими своего верховенства[1]).

Точно также наконецъ нельзя искать юридическихъ признаковъ различія между союзомъ государствъ и союзнымъ государствомъ въ той или иной организаціи этихъ федерацій или компетенціи ихъ союзныхъ властей. Обыкновенно союзъ государствъ—федерація менѣе организованная. Въ немъ по бо́льшей части мы встрѣчаемъ лишь одинъ рѣшающій органъ—конгрессъ представителей отъ государствъ. Непосредственное исполненіе его рѣшеній обыкновенно возлагается на органы соединенныхъ государствъ; но возможно встрѣтить и существованіе собственныхъ исполнительныхъ органовъ у союза. Въ Германскомъ союзѣ были союзные послы и консулы, въ швейцарскомъ тоже, также встрѣчаемъ мы и союзныя военныя власти. Особенно сильно союзная администрація развита была въ Нидерландахъ[2]). Можетъ быть наконецъ и такъ, что союзная организація будетъ завѣдывать цѣлымъ рядомъ правительственныхъ полномочій и будетъ обладать всѣми органами—законодательными, исполнительными

---

[1]) Хорошо говоритъ по этому поводу Эберсъ, н. с., стр. 294 „Der Staatenbund kann nur eine auf dem Princip der Nebenordnung aufgebaute, völkerrechtliche, vertragsmässige Vereinigung sein“.

[2]) См. выше, стр. 158—159.

и судебными, каковые имѣются въ единыхъ государственныхъ союзахъ, какъ это было въ союзѣ южныхъ штатовъ Сѣверной Америки, и, тѣмъ не менѣе, соединеніе государствъ надо признать союзомъ государствъ, разъ въ немъ государства, какъ тамъ было, остаются суверенными и могутъ по своей доброй волѣ выйдти изъ него.

Лабандъ говоритъ, что характернымъ принципіальнымъ признакомъ, опредѣляющимъ союзное государство, надо признать то обстоятельство, что здѣсь соединенныя государства всѣ одинаково участвуютъ въ образованіи организаціи, надъ ними стоящей, ихъ связывающей и ими руководящей. Но, какъ справедливо было отмѣчено Ле-Фюромъ, а за нимъ Гачекомъ, этотъ признакъ является общимъ какъ союзному государству, такъ равно и союзу государствъ и имъ и отличаются данныя федераціи отъ всѣхъ другихъ видовъ соединеній государствъ; особо же для характеристики только союзнаго государства, а тѣмъ болѣе для отграниченія его отъ союза государствъ онъ служить не можетъ.

Иногда говорятъ, ища критеріевъ различія, что въ союзѣ государствъ союзная организація не имѣетъ права расширять свою компетенцію, а въ союзномъ государствѣ облечена этимъ правомъ. Союзныя власти въ союзномъ государствѣ дѣйствительно обладаютъ правомъ компетенціи-компетенціи въ тѣхъ предѣлахъ, которые вообще присущи суверенному государству, но это ихъ свойство и отсутствіе таковаго въ союзѣ государствъ не что-то первичное, на чемъ можно строить классификацію данныхъ союзовъ, а лишь послѣдствіе наличности суверенитета у союза или отсутствія его. Въ союзномъ государствѣ члены несуверенны, суверенна союзная власть и ей присущи поэтому всѣ свойства суверенитета, въ томъ числѣ и право расширенія своей компетенціи въ границахъ правовыхъ началъ. Въ союзѣ же государствъ суверенитетъ остается у членовъ и союзная организація лишена этого права. Итакъ единственно непререкаемымъ основнымъ критеріемъ различія между союзомъ государствъ и союзнымъ государствомъ надо признать безспорно суверенитетъ. Со-

юзъ государствъ соединенie суверенныхъ, союзное государство—несуверенныхъ государствъ[1]). Первое международно-правовое, второе государственно-правовое соединенie.

Но надо замѣтить, что и другiя черты, помимо суверенитета соединенныхъ государствъ, отмѣчавшiяся различными писателями, хотя и не являются conditio sine qua non въ понятiи союза государствъ, по большей части встрѣчаются въ этого рода образованiяхъ, являясь для нихъ характерными. Какъ мы видѣли, по общему правилу во всѣхъ союзахъ государствъ союзныя власти непосредственно сносились главнымъ образомъ съ государствами, а не съ гражданами. Нѣкоторыя исключенiя не мѣняютъ общей картины. Точно также во всѣхъ ихъ за исключенiемъ лишь конфедерацiи 1861 года измѣненiе союзнаго устройства зависѣло отъ единогласнаго рѣшенiя всѣхъ государствъ-членовъ. Обычно также всѣ государства союза принимали участie въ образованiи союзной организацiи, хотя и здѣсь встрѣчались исключенiя, вродѣ подчиненныхъ областей въ швейцарской федерацiи или провинцiи Дрента въ Соединенныхъ Нидерландахъ, которая не имѣла представительства въ генеральныхъ штатахъ союза.

По общему правилу союзной организацiи въ союзѣ государствъ передается главнымъ образомъ защита соединившихся государствъ отъ внѣшнихъ нападенiй и веденie международныхъ сношенiй (вопросы войны, мира, заключенie договоровъ съ иностранными государствами). Но въ силу суверенитета государствъ-членовъ у нихъ остается нерѣдко также параллельное право международныхъ сношенiй и даже иногда право войны и мира[2]). Изъ внутренне-государственныхъ вопросовъ союзная власть завѣдуетъ обычно разрѣшенiемъ различныхъ несогласiй между государствами,

---

[1]) Ср. *Laband*. Staatsrecht. Bd. I, стр. 54, 83, который, наряду съ посредственнымъ господствомъ союзной власти надъ населенiемъ и участiемъ всѣхъ государствъ въ союзной организацiи, считаетъ несуверенность соединенныхъ государствъ характернымъ признакомъ въ понятiи союзнаго государства.

[2]) См. выше, стр. 148, 211.

обезпечиваетъ кромѣ внѣшняго мира также и миръ внутренній. Но особыхъ союзныхъ судовъ въ союзахъ государствъ мы обыкновенно не встрѣчаемъ. Разрѣшеніе споровъ союзной властью передается третейскому суду. По вопросамъ внутренняго управленія союзные органы часто получаютъ въ свою компетенцію регулированіе торговли на всемъ пространствѣ союза, завѣдываніе путями сообщенія, монетнымъ и почтовымъ дѣломъ, а также имъ присваивается право гарантировать права государствъ и ихъ гражданъ и давать имъ защиту. Союзъ государствъ имѣетъ характеръ совмѣстной дѣятельности ряда союзныхъ государствъ. Главнымъ органомъ его, часто единственнымъ, является конгрессъ изъ делегатовъ соединенныхъ государствъ, дѣйствующихъ согласно полученнымъ ими инструкціямъ. Союзные органы въ своихъ средствахъ, какъ личныхъ, такъ и матеріальныхъ, стоятъ въ зависимости отъ государствъ. Войско составляется изъ контингентовъ войскъ отдѣльныхъ государствъ; постановленія союза осуществляются по общему правилу чиновниками ихъ. Союзные финансы слагаются изъ взносовъ государствъ (Matrikularbeiträge, какъ называютъ ихъ нѣмцы). Особые свои исполнительные органы у союза и наличность особыхъ союзныхъ налоговъ, устанавливаемыхъ союзнымъ конгрессомъ, являются здѣсь какъ исключеніе и не гармонируютъ съ общей структурой этого соединенія государствъ. Такъ какъ союзъ государствъ договорное международно-правового характера соединеніе суверенныхъ государствъ, то и все устройство его по своей юридической сущности является длящимся международнымъ соглашеніемъ государствъ. Его существованіе зависитъ исключительно отъ ихъ воли. Какъ основной учредительный актъ является въ этомъ видѣ соединеній государствъ не закономъ, а договоромъ, такъ нельзя признать здѣсь законами и различныя рѣшенія союзнаго конгресса, хотя нерѣдко въ союзахъ государствъ они постановляются не единогласно, а по большинству голосовъ. Законъ—выраженіе воли единаго государства, актъ государственно-правовыхъ отношеній, и въ международномъ союзѣ суверенныхъ государствъ онъ не мыслимъ. Поэтому,

когда говорятъ въ литературѣ о союзномъ законодательствѣ въ союзѣ государствъ, ошибочно понимаютъ юридическую природу актовъ союзныхъ властей. И если даже въ актахъ этихъ они сами называютъ себя законами, тѣмъ не менѣе характеръ ихъ отъ этого измѣниться не можетъ. По существу—они соглашенія государствъ-членовъ, и на практикѣ въ союзѣ государствъ законы эти по общему правилу непосредственно въ дѣйствіе не приводятся, а требуютъ ихъ опубликованія въ соотвѣтствующемъ государствѣ органами сего послѣдняго. Изъ этого порядка мы встрѣчаемъ, правда, иногда исключенія, напримѣръ въ Соединенныхъ Нидерландахъ и союзахъ швейцарскихъ, но все же по большей части онъ соблюдался въ союзахъ государствъ, какъ наиболѣе нормальный порядокъ.

Союзъ государствъ подходитъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ къ реальной уніи, главнымъ образомъ въ томъ, что соединенныя государства и здѣсь, и тамъ продолжаютъ сохранять свой суверенитетъ, соединяются на основѣ международно-правовыхъ договорныхъ началъ и стоятъ въ равныхъ отношеніяхъ другъ къ другу, объединенныя извѣстными постоянными органами, ихъ связывающими. Поэтому нѣкоторые ученые, напримѣръ Еллинекъ, не безъ нѣкотораго основанія считаютъ реальную унію лишь разновидностью союза государствъ. Но между этими соединеніями государствъ есть и существенное различіе, хотя правда во второстепенномъ пунктѣ. Въ реальной уніи характернымъ является то обстоятельство, что связующіе государства органы бываютъ одновременно также всегда высшими органами самихъ этихъ государствъ, не представляются какой-либо организаціей, хотя бы видимо отъ нихъ отличной[1]). При томъ, такъ какъ здѣсь основнымъ пунктомъ соединенія является личность монарха и только она, то бо́льшее или меньшее значеніе монархическаго начала въ зависимости отъ устройства каждаго отдѣльнаго изъ соединенныхъ государствъ оказываетъ косвенно огромное вліяніе на самую связь

[1]) Ср. *Rehm.* Allg. Staatslehre (Göschen), стр. 37 „Sie haben nur für getrennte Organe einen menschlichen Träger, einen Verkörperer“.

государствъ, какъ это хорошо выяснилъ Нольде въ своей статьѣ о шведско-норвежской уніи. Въ союзѣ же государствъ союзная организація представляетъ собой нѣчто отличное отъ органовъ отдѣльныхъ государствъ. Она, правда, слагается изъ ихъ делегатовъ, она въ конечномъ итогѣ опирается на ихъ соглашеніе, но затѣмъ она дѣйствуетъ, какъ нѣкій особый элементъ, не вполнѣ сливаясь съ организаціей государствъ-членовъ. Поэтому даже измѣненіе формы правленія въ отдѣльныхъ государствахъ союза здѣсь не можетъ столь существенно вліять на союзную связь, какъ въ реальной уніи.

Эта наличность особой организаціи, видимо отдѣленной отъ организаціи государствъ-членовъ, постановляющей при этомъ иногда свои рѣшенія по большинству голосовъ представителей отъ государствъ, а также то обстоятельство, что союзъ выступаетъ какъ особая коллективная единица въ сферѣ внѣшнихъ отношеній, побудили нѣкоторыхъ ученыхъ считать союзъ государствъ, вѣрнѣе союзную организацію въ немъ, за особый самостоятельный субъектъ права, за юридическое лицо.

Господствующее направленіе въ наукѣ считаетъ союзъ государствъ не обладающимъ качествомъ юридической личности и даже этимъ отсутствіемъ таковаго и отличающимся, какъ характернымъ признакомъ, съ чисто формально-юридической точки зрѣнія, отъ союзнаго государства. Еще Лейбницъ, пытаясь дать характеристику союза государствъ и союзнаго государства, разсматриваемыхъ съ правовой точки зрѣнія, называлъ первый видъ соединеній государствъ товариществомъ—societas, а второй юридическимъ лицомъ—collegium [1]). Въ новой государственно-правовой литературѣ эта идея Лейбница была особенно развита Лабандомъ. Союзъ государствъ, по взглядамъ этого ученаго, есть юридическое отношеніе (Rechtsverhältniss) и именно товарищество, союзное же государство—субъектъ права (Rechtssubject) и именно юридическое лицо. Въ основѣ перваго лежитъ договоръ, столь характерное

---

1) См. выше, стр. 31.

начало для понятія частно-правового товарищества, въ основѣ же второго—особый учредительный законъ, статутъ. Съ точки зрѣнія чисто формально-юридической конструкціи важно признаніе за союзомъ лишь качества юридическаго лица или непризнаніе такового. Организація, компетенція, цѣль, преслѣдуемая союзами, въ этомъ отношеніи не могутъ имѣть никакого значенія, ибо однѣ и тѣ же цѣли могутъ достигаться и въ формѣ корпораціи, и въ формѣ товарищества и эти союзы одинаково могутъ обладать и различной организаціей, и различной компетенціей [1]). Эта теорія, видящая въ союзѣ государствъ лишь договорное юридическое отношеніе, развита была подробно также и Еллинекомъ въ его Ученіи о соединеніяхъ государствъ [2]) и насчитываетъ въ наукѣ наибольшее количество приверженцевъ. Но указанныя выше черты единства, проявляющіяся въ союзѣ государствъ, вызвали къ жизни другое ученіе, и теоріи Лейбница - Лабанда—Gesellschaftstheorie въ отношеніи къ союзу государствъ, какъ ее называетъ Эберсъ, была противопоставлена другая теорія, признающая за союзомъ государствъ корпоративный характеръ, считающая его, также какъ и союзное государство, юридическимъ лицомъ — Korporationstheorie. Особенно обстоятельно развилъ эту теорію Генель [3]). Изъ наиболѣе авторитетныхъ нѣмецкихъ ученыхъ, ее поддерживающихъ, можно назвать Бри и Георга Мейера, а изъ французскихъ Ле-Фюра [4]).

Существуетъ еще третье мнѣніе, занимающее срединное положеніе между этими двумя противоположными теоріями, мнѣніе, полагающее, что союзъ государствъ является во внутренней своей организаціи договорнымъ юридическимъ отношеніемъ, но, разсматриваемый извнѣ, въ своихъ внѣшнихъ сношеніяхъ съ иностранными государствами, представляетъ столь тѣсное единство, что долженъ быть признаваемъ юри-

---

1) *Laband.* Staatsrecht, Bd. I, стр. 52.

2) *Jellinek.* Staatenverbindungen, стр. 181 и сл.

3) *Haenel.* Studien, т. I, стр. 42.

4) См. *Brie.* Theorie, стр. 84; *G. Meyer-Anschütz.* Lehrbuch, стр. 41 и указ. тамъ въ прим. 4 литературу; *Le Fur.* Н. с., фр. изд., стр. 511 и сл.

дическимъ лицомъ. Такого мнѣнія держались старые авторы Моль и Германъ Шульце, а въ болѣе поздней литературѣ его высказывалъ голландскій ученый Bake въ спеціальномъ своемъ трудѣ о союзѣ государствъ и союзномъ государствѣ [1]. Что касается этого послѣдняго мнѣнія, то оно очевидно не можетъ быть принято. Надо согласиться съ Бри, что никакое явленіе не можетъ въ одно и то же время быть подводимо подъ различныя, діаметрально противоположныя, понятія. Что нибудь одно изъ двухъ: или союзъ государствъ договорное международно-правовое образованіе и организація его юридически основывается на делегаціи со стороны составляющихъ его членовъ, и мы имѣемъ въ немъ лишь юридическое отношеніе между государствами по поводу совмѣстнаго осуществленія ими извѣстныхъ правительственныхъ задачъ, или это настолько тѣсное объединеніе государствъ, что получается у союзной организаціи особая самостоятельная власть, которая направляетъ дѣятельность союза, какъ единая воля, независимая отъ его членовъ, и въ союзѣ мы имѣемъ понятіе единаго субъекта, юридическаго лица. Не можетъ союзная организація по своей юридической природѣ внутри быть основана на делегаціи государствъ-членовъ, а во внѣ являться съ характеромъ независимой отъ нихъ власти. Точно также и теорія корпораціи, юридической личности союзной организаціи въ союзѣ государствъ во всѣхъ отношеніяхъ ея дѣятельности, и внутри, и во внѣ, намъ кажется невѣрной. Теорія Лейбница-Лабанда наиболѣе соотвѣтствуетъ, по нашему мнѣнію, общей структурѣ союза государствъ и правильно объясняетъ юридически его природу. Понятіе юридическаго лица до сихъ поръ во многихъ существенныхъ пунктахъ остается спорнымъ въ наукѣ, почему и является возможность подведенія подъ него самыхъ различныхъ союзныхъ образованій. Но все же мы думаемъ, что такого тѣснаго единства, какого требуетъ понятіе единаго лица, хотя бы идеальнаго,

---

[1]) См. *Brie.* Zur Lehre von den Staatenverbindungen. Zeitschrift für das privat- und öffentliches Recht der Gegenwart, Bd. XI. 1883, стр. 127, ср. *H. Schulze.* Einleitung, § 63, стр. 204.

абстрактнаго, союзъ государствъ собой представлять не можетъ при полномъ, принципіально юридически самостоятельномъ положеніи его членовъ—суверенныхъ государствъ. Отношенія отдѣльныхъ государствъ къ союзной организаціи построены въ этомъ видѣ соединеній государствъ на делегаціи послѣдней извѣстныхъ полномочій. Поэтому она своей юридически самостоятельной воли, отличной отъ воли государствъ, не имѣетъ. Дѣйствія ея въ сущности—совокупная дѣятельность соединенныхъ государствъ въ особомъ, заранѣе между ними условленномъ порядкѣ. Только по видимости, а не по своей юридической сущности, особая отдѣльная союзная организація, имѣющаяся въ союзѣ государствъ, стоитъ внѣ ихъ и въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ даже надъ ними. Подчиненіе этой организаціи въ конечномъ итогѣ всегда подчиненіе добровольное. Когда говорятъ, что союзъ государствъ есть юридическое лицо, а не юридическое отношеніе, то въ сущности имѣютъ въ виду союзную организацію, противопоставляемую государствамъ. Но она помимо государствъ не мыслима даже и отвлеченно. Ея права и обязанности суть въ то же время права и обязанности всѣхъ государствъ союза. Она—лишь форма, въ которой они совокупными силами осуществляютъ въ извѣстныхъ отношеніяхъ свои права власти.

Нѣкоторые ученые въ послѣднее время выставили для правовой характеристики союза государствъ еще одну теорію, прилагая къ нему понятіе особаго тѣснаго соединенія лицъ въ видѣ общества или компаніи, дѣйствующихъ подъ одной общей фирмой. Такая концепція, намѣчавшаяся еще въ работахъ Отто Гирке и сочувственно встрѣченная Еллинекомъ, была развита недавно Гейльборномъ и Эберсомъ, назвавшими союзъ государствъ Gemeinschaft zur gesammten Hand, особымъ юридическимъ союзнымъ образованіемъ германскаго права, представляющимъ собой въ сущности спеціальный тѣсный видъ товарищества[1]). Врядъ ли это ученіе можно признать удачнымъ разрѣшеніемъ вопроса. Пере-

---

[1]) *Heilborn*. Völkerrecht (*Holtzendorff-Kohler*. Encyclopädie, т. II, 1904) стр. 973 и сл. *Ebers*. Н. с., стр. 303 и сл.

несеніе специальнаго явленія германскаго частнаго права въ сферу общей юридической теоріи государствовѣдѣнія врядъ ли можетъ быть принято. Союзы, выступающіе подъ общей фирмой, могутъ получить качество юридическаго лица и нѣтъ, и важно знать, къ какимъ видамъ ихъ принадлежитъ союзное государство. Понятіе Gemeinschaft zur gesammten Hand въ германскомъ правѣ очень близко подходитъ къ корпораціи и, сохраняя въ то же время бо́льшую самостоятельность членовъ, чѣмъ это имѣетъ мѣсто въ юридическомъ лицѣ, можетъ быть удобно для аналогіи съ союзомъ государствъ въ сферѣ нѣмецкаго правовѣдѣнія, но, не представляя собой столь общаго основного юридическаго понятія, какъ юридическое лицо и юридическое отношеніе, оно не можетъ быть принято въ качествѣ обще-теоретической характеристики союза государствъ и критерія правового разграниченія его отъ союзнаго государства.

Итакъ въ заключеніе надо сказать, что союзъ государствъ есть длящееся организованное соединеніе ряда суверенныхъ государствъ, юридическое отношеніе между ними (vinculum juris), построенное на началахъ международнаго права. Крайностью надо считать мнѣніе Цорна, находящаго, что по существу между этимъ соединеніемъ и обыкновеннымъ политическимъ союзомъ государствъ (alliance) нѣтъ различія[1]). Различіе это выражается въ особой постоянной организаціи, существующей въ союзѣ государствъ, объединяющей ихъ въ цѣломъ рядѣ важныхъ правительственныхъ задачъ, какъ внѣшняго, такъ нерѣдко и внутренне-государственнаго характера. Но особымъ субъектомъ права эта организація не является. Принятіе ее за такового было бы другой крайностью. Въ международно-правовомъ общеніи союзы государствъ, равно какъ и реальныя уніи, выступаютъ обыкновенно какъ единство, какъ бы дѣйствительно подъ общей фирмой, но за этой фирмой, выражающейся въ союзѣ государствъ обычно даже въ общемъ имени, скрываются особые отдѣльные субъекты и по существу они являются носителями международныхъ правъ и обязанностей.

---

[1]) *Zorn.* Staatsrecht, т. I, стр. 71.

Союзъ государствъ оказался нежизнеспособной формой соединеній государствъ и въ настоящее время мы уже не встрѣчаемъ примѣровъ его въ жизни. Изученіе его природы имѣетъ значеніе лишь историческое и теоретическое въ качествѣ противопоставленія союзному государству для лучшаго уясненія характерныхъ признаковъ этого послѣдняго. Союзъ государствъ имѣлъ тенденцію превращаться затѣмъ въ союзное государство. Такова была судьба огромнаго большинства союзовъ государствъ, напримѣръ: швейцарскаго, германскаго, сѣверо-американскаго. Только Соединенные Нидерланды—наиболѣе объединенный (если не считать кратковременнаго союза южныхъ американскихъ штатовъ) союзъ государствъ—превратились въ унитарное государство. При образованіи союзныхъ государствъ на нихъ смотрѣли иногда какъ на переходную стадію отъ союза государствъ къ унитарному государству, уродливое временное образованіе, а потому и отказывались заниматься ихъ природой. Но впослѣдствіи выяснилось, что союзное государство весьма устойчивый типъ политическихъ образованій. Существующія союзныя государства хотя въ развитіи своей структуры и обнаружили извѣстное стремленіе къ болѣе тѣсному объединенію во многихъ пунктахъ, чѣмъ это было при ихъ созданіи, но основныя черты, ихъ характеризующія, вполнѣ сохранили и трудно предполагать, чтобы Германія, Швейцарія или Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты перешли къ типу унитарныхъ государствъ. Какъ мы видѣли, въ Америкѣ наблюдается даже обратный процессъ. Нѣкоторыя унитарныя ранѣе государства сдѣлались тамъ государствами союзными. Въ новое время встрѣчается взглядъ, что только союзному государству принадлежитъ будущее, что къ этой формѣ постепенно должны будутъ перейдти если не всѣ, то большинство существующихъ государствъ. Подобное мнѣніе кажется намъ также неправильнымъ, ибо форма союзнаго государства требуетъ особыхъ условій для ея развитія. Но во всякомъ случаѣ несомнѣнно, что союзное государство наиболѣе жизненное и отвѣчающее современнымъ условіямъ соединеніе государствъ. Наряду съ унитарнымъ государствомъ

оно играетъ первостепенную роль въ жизни современныхъ народовъ. Изученіе его поэтому представляетъ большій интересъ, чѣмъ изученіе какихъ-либо другихъ видовъ соединеній государствъ.

Союзное государство обыкновенно причисляютъ къ соединеніямъ государствъ и это справедливо въ томъ смыслѣ, что здѣсь мы имѣемъ рядъ государствъ, соединенныхъ извѣстной организаціей. Въ этомъ отношеніи союзное государство есть союзъ (Bund). Но организація, соединяющая государства, здѣсь столь тѣсна, что не позволяетъ уже разсматривать это соединеніе какъ договорное образованіе. Она не зависитъ отъ воли отдѣльныхъ государствъ, она стоитъ надъ ними уже не только видимо, внѣшнимъ образомъ, какъ въ союзѣ государствъ, а и по существу, обладая своей, юридически самостоятельной въ своемъ бытіи и средствахъ, властью, и въ предѣлахъ своей компетенціи по большей части непосредственно входитъ въ сношеніе съ гражданами. Въ этомъ отношеніи большинство писателей полагаетъ необходимымъ считать даннаго вида федерацію государствомъ. Такимъ образомъ природа этого образованія двойственнаго характера, оно является въ нѣкоторомъ родѣ двуликимъ Янусомъ: отчасти въ немъ встрѣчаются федеративные элементы, отчасти начала унитаризма. Этой двойственностью и объясняется масса контроверзъ, которыя мы встрѣчаемъ на каждомъ шагу въ ученіи о союзномъ государствѣ.

По сравненію съ ученіемъ о союзѣ государствъ союзное государство изучалось болѣе подробно, но, тѣмъ не менѣе, въ воззрѣніяхъ на его юридическую природу мы встрѣчаемъ еще больше разногласій. Основныя теченія юридической мысли по этому поводу нами были отмѣчены выше въ главѣ третьей. Здѣсь мы нѣсколько болѣе подробно остановимся на нѣкоторыхъ спеціальныхъ вопросахъ, существенно важныхъ для лучшаго выясненія занимающей насъ проблемы.

Однимъ изъ наиболѣе спорныхъ вопросовъ въ теоріи союзнаго государства является вопросъ о возникновеніи его. Вопросъ этотъ весьма существенъ, ибо въ зависимости отъ воззрѣнія на возникновеніе союза стоитъ и взглядъ на его юридическую сущность. Впервые

поставленъ былъ этотъ вопросъ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ и былъ разрѣшенъ сначала въ томъ смыслѣ, что союзное государство возникаетъ непремѣнно путемъ договора. Такъ думали не только защитники правъ штатовъ, такъ называемая „виргинская школа", и Кальгунъ, но и ихъ противники —Гамильтонъ, Джей, Вильсонъ и ихъ послѣдователи, такъ называемая „массачузетская школа", и самъ великій истолкователь союзной конституціи Вебстеръ. Правда, договоръ этотъ понимался различно. Защитники правъ штатовъ утверждали, что это договоръ между государствами, защитники правъ союза,—что это договоръ между гражданами единой американской націи. Въ то время громадное вліяніе на умы имѣла школа естественнаго права, представленная цѣлымъ рядомъ блестящихъ ученыхъ, утверждавшихъ, что всѣ государства произошли путемъ общественнаго договора, договора, заключеннаго, ранѣе находившимися въ естественномъ состояніи, людьми, для гарантіи основныхъ прирожденныхъ ихъ правъ. На этомъ договорѣ основывается и изъ него вытекаетъ, по ученію естественно-правовой доктрины, организація всякаго государства. Представителями этого направленія были такіе популярные англійскіе писатели, какъ Сидней и Локкъ, сочиненія которыхъ имѣли громадный авторитетъ и были хорошо извѣстны многимъ колонистамъ въ Сѣверной Америкѣ. Если обыкновенное унитарное государство возникаетъ всегда путемъ договора, то и союзное государство, думали защитники государственной природы федераціи въ Сѣверной Америкѣ, точно также не можетъ имѣть другого основанія. Но договоръ этотъ есть особый основной договоръ съ нерушимой силой закона—the supreme law of the land; разъ заключенный, онъ становится высшимъ началомъ надъ гражданами. Эрнстъ Молль, подробно изучившій исторію развитія понятія союзнаго государства въ Америкѣ, полагаетъ, что и Вебстеръ, говоря, что конституція не договоръ, но результатъ договора, подъ договоромъ разумѣлъ не договоръ между государствами, какъ думаютъ всѣ другіе писатели, излагающіе его взгляды, а именно договоръ между гражданами единой націи, какъ это впервые

отчетливо формулировалъ въ Америкѣ ученый и государственный дѣятель Джемсъ Вильсонъ и утверждалъ затѣмъ рядъ другихъ писателей[1]). Во всякомъ случаѣ несомнѣнно, что первоначально всѣ американскіе писатели и государственные дѣятели стояли на точкѣ зрѣнія договорнаго происхожденія союза. Съ этой точки зрѣнія Кальгунъ критиковалъ пониманіе американской федераціи какъ государства и доказывалъ возможность въ договорномъ образованіи для отдѣльныхъ участниковъ его всегда изъ него выйдти и, исходя точно также изъ нея, Вебстеръ развивалъ мысль о государственномъ характерѣ федераціи, опираясь на естественно-правовые взгляды объ особаго рода учредительныхъ договорахъ, которые только въ порядкѣ своего происхожденія являются соглашеніями, а по силѣ дѣйствія равны законамъ. Впослѣдствіи, когда естественно-правовую школу въ юриспруденціи смѣнила школа историческая и философскія дедуктивныя построенія замѣнились изученіемъ и обобщеніемъ фактическихъ явленій, позитивнымъ методомъ, наука пришла къ заключенію, что возникновенія государствъ путемъ договора отдѣльныхъ личностей не было и не можетъ быть.

Если и предположить возможность договора, разъ навсегда связывающаго заключившихъ его, то и тогда въ примѣненіи къ государству идея договорнаго образованія его гражданами не можетъ быть принята. Помимо того, что самое понятіе договора требуетъ болѣе или менѣе значительнаго развитія правосознанія, чего не могло быть у первобытныхъ людей въ естественномъ состояніи, осуществить на практикѣ договорное созданіе государства путемъ соглашенія гражданъ невозможно, ибо нельзя получить дѣйствительнаго согласія всѣхъ гражданъ, изъ которыхъ напримѣръ младенцы не въ состояніи выразить таковаго. Кромѣ того составъ

---

[1]) *E. Moll.* Der Bundesstaatsbegriff in den Vereinigten Staaten von Amerika. Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft. V. Zürich 1905, см. стр. 157. Кто правъ въ данномъ вопросѣ, обычное ли мнѣніе или Молль, рѣшить трудно безъ спеціальнаго подробнаго изслѣдованія работъ Вебстера. Также какъ *Молль* думаетъ *Merriam.* A history of american political theories. New-Jork 1910, стр. 286.

населенія государства постоянно мѣняется и новыя поколѣнія не могутъ считать себя юридически связанными волей ихъ предковъ, если предполагать, что въ основѣ государства продолжаетъ лежать договоръ. Ясно, что, логически разсуждая, можно, исходя изъ этой точки зрѣнія, не только придти къ правовой возможности мѣнять въ любой моментъ по волѣ гражданъ государственное устройство, какъ это высказывали дѣятели французскихъ революцій, но также въ любой моментъ по желанію населенія разрушить и самый государственный союзъ.

Эти и нѣкоторыя другія соображенія заставили всѣхъ новыхъ писателей оставить прежнее естественно-правовое ученіе о возникновеніи государства путемъ договора гражданъ. Но несомнѣнный фактъ, что главнѣйшія союзныя государства: Германія, Швейцарія, Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты явились въ своемъ союзномъ устройствѣ результатомъ соглашенія ранѣе независимыхъ суверенныхъ государствъ, требовалъ объясненія со стороны теоріи.

Казалось логически вѣрнымъ такое заключеніе: если государство вообще не можетъ быть создано путемъ договора и на немъ основывать свое бытіе, то и союзное государство не должно на немъ покоиться, въ противномъ случаѣ его нельзя признавать государствомъ. Мы знаемъ, что Кальгунъ, Зейдель и примыкающіе къ нимъ, немногочисленные теперь уже, писатели, принимая воззрѣніе, что въ основѣ союзнаго государства лежитъ договоръ, отказываются считать его государствомъ. Другіе же писатели, твердо стоя на томъ, что союзное государство есть именно государство, а не только союзъ государствъ, и не будучи въ состояніи отрицать однако несомнѣнныхъ историческихъ фактовъ—соглашеній, предшествовавшихъ созданію ряда союзныхъ государствъ, утверждаютъ, что факты эти для юридической природы послѣднихъ не имѣютъ никакого значенія.

Эта точка зрѣнія, впервые выставленная Цорномъ и особенно развитая Еллинекомъ, раздѣляется довольно многими писателями. Возникновеніе государствъ юридическимъ путемъ, по мнѣнію ихъ, вообще невозможно.

Право, думаютъ они, есть исключительно созданіе государства. Помимо государства и раньше его невозможенъ никакой правовой порядокъ. Договоры, которыми создаются союзныя государства, юридически не лежатъ въ ихъ основѣ. Это—факты, безъ всякаго юридическаго значенія. Союзное государство, какъ и всякое другое, по мнѣнію Еллинека, имѣетъ сперва соціальное доюридическое бытіе, къ которому правопорядокъ можетъ примкнуть, но котораго онъ не можетъ создать. И если у Зейделя Германская имперія, какъ особый договорный государственно-правового характера неразрушимый союзъ государствъ, основывается на законахъ отдѣльныхъ государствъ въ ихъ совокупности, то въ конструкціи Цорна-Еллинека фундаментомъ имперіи будетъ только самодовлѣющій, въ самомъ себѣ черпающій свое правовое начало, жизнь и силу, основной учредительный верховный законъ союзнаго государства.

Это ученіе объ исключительно фактическомъ возникновеніи всѣхъ государствъ намъ кажется также одностороннимъ, какъ раньше одностороннимъ являлось мнѣніе естественно-правовой школы, будто всѣ государства произошли юридическимъ путемъ, путемъ договора. Если первоначальное возникновеніе государствъ слѣдуетъ признать чисто фактическимъ актомъ, будетъ ли то разростаніе родовъ или завоеваніе одними племенами и народами другихъ, то отрицать такъ называемое вторичное возникновеніе государствъ юридическимъ путемъ, уже въ болѣе или менѣе развитомъ международно-правовомъ общеніи и при болѣе или менѣе высокомъ уже правосознаніи народовъ, намъ кажется будетъ ошибочнымъ. Не создалъ ли берлинскій трактатъ 1878 года Болгарію, какъ „автономное княжество", несуверенное государство подъ главенствомъ Турціи, а въ болѣе раннюю историческую эпоху не сложилась ли современная Великобританія путемъ соглашенія Англіи, Ирландіи и Шотландіи, раньше бывшихъ государственными союзами?

И важнѣйшія союзныя государства возникли несомнѣнно путемъ договора, чисто юридическаго акта, выключать его вовсе изъ юридическаго разсмотрѣнія

нарожденія союзнаго государства намъ кажется неправильнымъ.

При договорномъ возникновеніи государства изъ соглашенія государствъ не встрѣчается тѣхъ затрудненій, которыя мы видѣли при попыткахъ обосновать государство на договорѣ гражданъ. Государства наиболѣе разумные субъекты права и они всѣ въ дѣйствительности могутъ дать свое согласіе. Не считая справедливой теорію права, понимающую его исключительно какъ продуктъ творчества отдѣльнаго государства, такъ какъ она не въ состояніи объяснить сущности ни международнаго, ни обычнаго права, а лишь пригодна для объясненія внутренне-государственнаго законнаго права, мы полагаемъ вполнѣ возможнымъ возникновеніе союзнаго государства, наряду съ фактическими, и юридическими путями и при томъ не только путемъ одного лишь договора, но и путемъ другихъ источниковъ права: закона и права обычнаго. Обыкновенно при построеніи теоріи союзнаго государства почему-то въ литературѣ имѣютъ въ виду однѣ лишь главныя федераціи этого рода: Германію, Швейцарію, Соединенные Штаты Сѣверной Америки, которыя всѣ образовались путемъ соглашенія вошедшихъ въ нихъ государствъ. Поэтому то вопросъ о договорномъ или недоговорномъ съ правовой точки зрѣнія возникновеніи союзнаго государства и игралъ такую большую роль въ теоретическомъ ученіи о немъ. Но мы знаемъ, что въ Америкѣ рядъ союзныхъ государствъ образовался путемъ закона: такъ возникли Мексика, Бразилія, Венецуэла. Возможно вполнѣ возникновеніе законнымъ путемъ и простыхъ государствъ. Мы видѣли, напримѣръ, что въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ такъ называемыя территоріи становятся государствами путемъ федеральнаго закона. И нѣтъ ничего невозможнаго въ томъ, чтобы въ Германіи путемъ имперскаго закона имперская земля Эльзасъ-Лотарингія была бы возведена въ государство, о чемъ возникали уже предположенія. Наконецъ нельзя отрицать возможности возникновенія союзныхъ государствъ и чисто фактическимъ путемъ, путемъ напримѣръ завоеваній, а также и путемъ обычно-правовымъ.

Можно думать, что этими последними путями возникли древнія греческія федераціи—союзы ликійскій, ахейскій, этолійскій, которые, хотя и съ нѣкоторыми натяжками, но все же можно подвести подъ понятіе союзнаго государства. Итакъ союзныя государства, по нашему мнѣнію, могутъ возникать и юридическими и неюридическими путями, въ частности и путемъ договоровъ между суверенными раньше государствами. Но разъ союзныя государства могутъ возникать путемъ договора, то какова будетъ въ такомъ случаѣ юридическая природа самого союзнаго устройства. Нѣкоторые писатели утверждаютъ вообще, что изъ договорнаго соглашенія не можетъ возникнуть ничего иного кромѣ договора[1]), другіе же во главѣ съ Еллинекомъ полагаютъ, что государства никогда не могутъ путемъ договора отказаться отъ своего суверенитета, и въ конечномъ выводѣ приходятъ къ тому же: результаты соглашенія государствъ всегда будутъ договорнаго характера и иными быть не могутъ.

Но съ этимъ согласиться нельзя. Надо различать, какъ это сдѣлалъ еще Вебстеръ, договоръ и его результаты. На этотъ путь и вступили писатели, не отрицающіе юридическаго значенія за договорами, предшествовавшими созданію союзныхъ государствъ. Первой попыткой въ этомъ родѣ, наименѣе удачной, является попытка нѣмецкаго ученаго Рönне, старавшагося объяснить сущность союзной конституціи въ союзномъ государствѣ наименованіемъ „договорная конституція". „Безъ сомнѣнія, говоритъ онъ относительно устройства новой Германской имперіи, конституція эта по происхожденію своему коренится въ договорѣ правительствъ отдѣльныхъ государствъ имперіи, но этотъ договоръ, въ силу соглашенія князей и сенатовъ вольныхъ городовъ съ представлявшимъ германскій народъ рейхстагомъ и черезъ утвержденіе затѣмъ его представительными собраніями государствъ имперіи, получилъ юридическую природу договорной конституціи (die rechtliche Natur einer pactirten Verfassung), чрезъ что договорное начало отступило на второй планъ". Чрезъ

---

[1]) *Liebe.* Staatsrechtliche Studien, стр. 17 и сл.

превращеніе договора въ конституцію, основной законъ, измѣнилось, по мнѣнію Рӧнне, юридическое основаніе федераціи [1]). Изъ международно-правовой природа его сдѣлалась государственно-правового характера. Это ученіе объ особой публично-правовой „новаціи", въ силу каковой договоръ становится закономъ, помимо неясности пути, которымъ это происходитъ, помимо смѣшенія законныхъ и договорныхъ началъ въ союзномъ устройствѣ, хотя бы и съ оставленіемъ послѣднихъ на второмъ планѣ, не могло быть принято въ наукѣ прежде всего потому, что въ немъ кроется полное логическое противорѣчіе. „Договорная конституція, какъ справедливо замѣчаетъ Борель, выраженіе анти-юридическое. Говорить, что конституція одновременно покоится и на законѣ, и на договорѣ, значитъ не различать вовсе юридической природы закона и договора [2])". Законъ предполагаетъ повелѣніе высшаго, договоръ—соглашеніе равныхъ, и понятія эти такъ діаметрально противоположны, что одинъ и тотъ же актъ считать одновременно и закономъ, и договоромъ никакъ нельзя. Что договоръ, то не можетъ быть закономъ, и что стало закономъ, то не можетъ содержать въ себѣ договорныхъ элементовъ.

Новые писатели стали въ разсматриваемомъ нами вопросѣ на болѣе удачную точку зрѣнія. Они полагаютъ, что договоры должны быть раздѣляемы на два вида: одни,—установляющіе чисто договорно-обязательственныя отношенія, другіе—отношенія болѣе устойчивыя, независящія въ своемъ дальнѣйшемъ существованіи отъ воли установившихъ ихъ сторонъ. Таковые договоры они называютъ учредительными договорами (Konstitutivverträge). Наиболѣе полное развитіе этого взгляда мы находимъ у Генеля. Онъ особенно подчеркиваетъ, что всегда необходимо строго различать порядокъ возникновенія юридическихъ отношеній и ихъ правовой характеръ. Путемъ закона, напримѣръ, могутъ устанавливаться отношенія договорно-

1) *Rönne.* Die Verfassungsrecht des deutschen Reiches. Leipzig 1878, стр. 36.

2) *Borel.* Н. с., стр. 123.

обязательственнаго характера. Примѣромъ этому въ частномъ правѣ могутъ служить такъ называемыя диспозитивныя нормы права. Точно также и договоромъ могутъ устанавливаться длящіяся постоянныя отношенія, уже не обязательственнаго характера, не зависящія затѣмъ вполнѣ отъ свободной воли сторонъ, напримѣръ отношенія семейственнаго права—бракъ, отеческая власть.

Союзное устройство въ союзномъ государствѣ и есть, установленная договорнымъ путемъ, постоянная организація, получившая силу высшаго закона, ограничивающаго суверенитетъ соединенныхъ въ данную федерацію государствъ, и препятствующая имъ самовольно выйдти изъ союза. Еллинекъ возражалъ на это, что аналогія съ правомъ частнымъ здѣсь не можетъ быть допущена на томъ основаніи, что въ частно-правовомъ порядкѣ отношенія складываются подъ эгидой принудительной власти государства; но и въ союзномъ государствѣ имѣется налицо таковая власть, правомѣрно недопускающая распаденія союза, ибо государства отказались отъ своего суверенитета. Невѣрно замѣчаніе Гачека, что въ теоріи Генеля и его послѣдователей союзное государство походитъ на легендарнаго барона Мюнхгаузена, вытаскивающаго самого себя за волосы изъ болота. Союзное государство въ этой теоріи стоитъ на своихъ собственныхъ ногахъ, а изъ болота его вытащили и на ноги эти поставили государства-члены, отказавшіяся отъ суверенитета, т. е. отъ права даже въ самыхъ исключительныхъ случаяхъ прибѣгнуть къ clausula rebus sic stantibus. Еллинекъ полагаетъ почему то, что послѣднее невозможно. Но онъ же допускаетъ возможность на основѣ договора полнаго поглощенія, инкорпораціи однимъ государствомъ другого, напримѣръ Лауэнбурга Пруссіей. Кому дозволено большее, дозволено тѣмъ самымъ и меньшее—это основное юридическое начало.

Къ теоріи „учредительнаго договора“ примкнуло въ послѣднее время много писателей: Бри, Ремъ, Штенгель, Розинъ, Ле-Фюръ и нѣкоторые другіе. Нѣкоторые писатели называютъ этотъ актъ „соглашеніемъ“; отличая договоръ—Vertrag отъ соглашенія—

Vereinbarung тѣмъ, что въ договорѣ юридическій эффектъ получается въ силу совпаденія различныхъ воль, примиренія различныхъ стремленій, въ соглашеніи же мы имѣемъ полное единство стремленій, направленныхъ на одну общую всѣмъ, принимающимъ въ немъ участіе, цѣль, ихъ общее дѣйствіе—Gesammtakt[1]).

Эти тонкости не всѣми писателями даннаго направленія считаются удачными, не всѣми принимаются. Но во всякомъ случаѣ основная мысль этихъ всѣхъ ученыхъ о наличности договоровъ съ результатами устойчиваго характера, характера закона намъ кажется совершенно справедливой.

Мы думаемъ, что всегда надо различать путь, которымъ создано союзное государство, и сущность юридическихъ основъ его конституціи. Это вѣрно не только въ примѣненіи къ тѣмъ союзнымъ государствамъ, которыя образовались договорнымъ путемъ, но и въ примѣненіи ко всѣмъ другимъ. Союзныя государства, созданныя закономъ ранѣе унитарнаго государства, основываютъ затѣмъ строй свой на своемъ собственномъ правѣ, своей союзной конституціи. Генетически она стоитъ въ юридической и фактической преемственной связи съ прежнимъ строемъ и его верховными властями, давшими ей бытіе, но въ концѣ концовъ все же въ самой себѣ черпаетъ юридическія основы своей жизни, точно также какъ и образованныя учредительными договорами конституціи союзныхъ государствъ.

Оригинально воззрѣніе, недавно высказанное Гачекомъ по вопросу о возникновеніи союзныхъ государствъ. Онъ полагаетъ, что первоначально союзная конституція возникаетъ путемъ параллельнаго законодательства соединяющихся государствъ, подобно тому какъ это имѣетъ мѣсто и въ реальной уніи, и лишь затѣмъ незамѣтно путемъ условныхъ соглашеній (конвенціонныхъ правилъ) появляется неразрушимая связь

1) Эта терминологія впервые выдвинута была въ нѣмецкой литературѣ *Kuntze*. Der Gesammtakt въ Festgabe der Leipziger Juristenfacultät für Otto Müller, 1892 и особенно развита *Triepel'емъ*, Völkerrecht und Landesrecht. Leipzig 1899.

между государствами. Покоясь первоначально на чисто фактическихъ, соціально-политическихъ и экономическихъ началахъ, эта связь затѣмъ постепенно переходитъ въ нормы обычно-правового характера, получаетъ юридическое значеніе[1]). Этотъ взглядъ, соединяя въ себѣ искуственно основы воззрѣній Зейделя и Еллинека и тѣсно связанный съ общими оригинальными ученіями Гачека о наличности среди разнаго рода нормъ, регулирующихъ общественную жизнь людей, особыхъ условныхъ правилъ, имѣющихъ наиболѣе сильное значеніе въ отношеніяхъ политическихъ, не можетъ быть признанъ справедливымъ. Слѣдуя ему, необходимо было бы полагать, что въ первое время по возникновеніи союзнаго государства между государствами нѣтъ никакой иной связи кромѣ ихъ собственныхъ законовъ, какъ считаетъ и Зейдель. Гачекъ такъ и высказывается. Онъ думаетъ, что и въ отношеніяхъ реальной уніи только параллельное законодательство первоначально служитъ основой связи соединенныхъ государствъ. И только затѣмъ путемъ условныхъ правилъ появляется болѣе крѣпкая связь. На все это надо замѣтить, что если считать, что союзное государство первоначально покоится лишь на законахъ отдѣльныхъ государствъ, то нельзя допустить, чтобы эти государства были лишены въ рѣшительные моменты возможности отмѣнить эти свои законы и замѣнить другими. Лишь впослѣдствіи, когда путемъ совмѣстной жизни въ единомъ союзѣ вырабатывается обычно-правовая связь, союзъ по этой теоріи дѣлается устойчивымъ. Если и принять возможность установленія союзнаго государства путемъ обычнаго права, то въ примѣненіи къ новымъ союзнымъ государствамъ этотъ путь не можетъ быть почитаемъ правильнымъ. И Германская Имперія, и Швейцарія, и Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты—всѣ создались въ качествѣ союзныхъ государствъ не путемъ незамѣтнаго обычнаго творчества, а путемъ соглашеній ихъ государствъ-чле-

---

[1]) *Hatschek.* Указ. соч., т. III, стр. 47. „So ist das deutsche Reich entstanden durch parallele Landesgesetzgebung, die die Reichsverfassung als Landesgesetz publizierte“.

новъ. Справедливо говоритъ Еллинекъ, что напримѣръ Баварія по баварскому праву не могла создать Германской имперіи. Созданіе послѣдней было общимъ актомъ Баваріи и другихъ нѣмецкихъ государствъ. Результатомъ послѣдняго явилась имперская союзная конституція, немедленно же по своемъ вступленіи въ силу получившая значеніе основного закона имперіи и создавшая неразрывное единство союза. Точно такое же положеніе вещей мы видимъ и въ другихъ названныхъ союзныхъ государствахъ и нигдѣ не надо было ждать привступленія какихъ-либо условныхъ соглашеній или обычно-правовыхъ нормъ. Этотъ своеобразный взглядъ Гачека неправиленъ потому, что онъ, какъ и многіе другіе авторы, думаетъ найдти какой-либо одинъ общій путь возникновенія въ отношеніи всѣхъ союзныхъ государствъ. Относительно, напримѣръ, тѣхъ союзныхъ государствъ, которыя возникли путемъ законодательства ранѣе унитарнаго государства, трудно поддерживать взглядъ, что они первоначальное основаніе свое черпаютъ въ параллельномъ законодательствѣ соединенныхъ государствъ-членовъ.

Союзныя государства образовались различно и могутъ возникать и фактическими, и юридическими способами. Здѣсь возможно примѣненіе всѣхъ формъ права: закона, договора, обычая. Но надо различать пути и результаты ихъ. Пути въ разныхъ федераціяхъ бываютъ различны, результатъ же—всюду одинъ. Повсюду союзное устройство, покоясь на особой союзной конституціи, есть комплексъ нормъ съ силою закона.

Если бы, напримѣръ, конституція Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ была по своей сущности договоромъ, какъ думалъ Кальгунъ, то для вступленія въ союзъ новыхъ членовъ надо было бы спеціально испрашивать согласія всѣхъ государствъ-членовъ. Такъ и утверждали въ Америкѣ защитники правъ штатовъ напримѣръ при присоединеніи къ союзу Луизіаны, а затѣмъ Техаса. Но новые штаты, какъ знаемъ, принимаются въ союзъ путемъ союзнаго законодательства. Теперь въ союзѣ 48 штатовъ, договоръ же, которымъ была создана союзная конституція,—результатъ соглашенія лишь 13 штатовъ. По происхожденію

конституція и осталась договоромъ между этими штатами. Она почти та же во всѣхъ своихъ основныхъ началахъ. Но по сущности, юридической силѣ своей она — статутъ, учредительный законъ союза, который ни прежніе 13 штатовъ, ни новыя государства-члены не могутъ самовольно разрушить, ибо первые отказались отъ своего суверенитета въ пользу союзной организаціи, лишились права сецессіи и нуллификаціи и возможности прибѣгнуть къ clausula rebus sic stantibus, каковая предполагаетъ лишь суверенное государство, а вторыя были созданы союзнымъ закономъ въ качествѣ несуверенныхъ государственныхъ союзовъ, хотя съ собственнымъ правомъ принудительнаго господства и самоорганизаціи, но со всѣми основными чертами подчиненнаго, зависимаго государства.

Итакъ, имѣя въ своей основѣ всегда особый верховный законъ, хотя въ различныхъ федераціяхъ и образовывавшійся различно, союзное государство рѣзко отличается отъ всѣхъ другихъ видовъ соединеній государствъ прежде всего тѣмъ, что оно ни въ коемъ случаѣ юридически не можетъ быть расторгнуто волей входящихъ въ него государствъ-членовъ. Въ этомъ отношеніи оно сближается только лишь съ такъ называемымъ государствомъ-государствъ, которое поэтому, также какъ и союзное государство, можетъ быть признано государственнымъ союзомъ, не взирая на отсутствіе тѣсной связи между его членами. Ни отношенія протектората, ни отношенія уній, ни наконецъ отношенія въ союзѣ государствъ не могутъ быть поставлены въ параллель съ союзнымъ государствомъ главнымъ образомъ потому, что во всѣхъ этихъ соединеніяхъ государствъ государства-члены сохраняютъ ненарушимымъ свой суверенитетъ. Лишь въ государствѣ-государствъ, старой, отживающей, уродливой формѣ соединеній государствъ, да въ союзномъ государствѣ, новой и жизненной формѣ, надъ государствами-членами возвышается единая верховная суверенная власть, которой они подчинены въ рядѣ отношеній, которую они не въ состояніи уничтожить и которая объединяетъ государства столь тѣсно, что говорить о союзѣ только становится затруднительнымъ, и понятіе госу-

дарства въ отношеніи къ этому виду соединеній государствъ является наиболѣе примѣнимымъ. Союзное государство есть организованное нерушимое соединеніе ряда несуверенныхъ государствъ подъ единой суверенной властью на началахъ участія всѣхъ этихъ государствъ въ этой объединяющей ихъ власти. Съ союзомъ государствъ его сближаетъ наличность особой союзной организаціи и участіе въ ней государствъ-членовъ на началахъ принципіальнаго равенства. Но, тѣмъ не менѣе, между этими двумя образованіями имѣется существенное различіе, какъ въ самой структурѣ союзной организаціи, такъ и въ ея юридической сущности. Мы уже видѣли, что представляетъ собой съ правовой точки зрѣнія союзная организація въ союзѣ государствъ. Вопросъ о ея юридической сущности въ союзномъ государствѣ является также довольно сложнымъ и требуетъ подробнаго разсмотрѣнія структуры этой федераціи.

Союзное государство особенно характерно тѣмъ, что оно является не только соединеніемъ государствъ, какъ всѣ иныя, упоминавшіяся нами выше, соединенія, не только союзомъ (Bund), но и государствомъ (Staat)—образованіемъ, въ которомъ имѣется непремѣнно объединеніе въ одинъ народъ подъ одной верховной властью гражданъ всѣхъ государствъ-членовъ. Эта верховная власть въ цѣломъ рядѣ отношеній, наиболѣе сложныхъ и важныхъ, непосредственно направляетъ свои распоряженія и дѣйствія ко всему населенію федераціи и вмѣстѣ съ тѣмъ населеніе въ качествѣ единаго народа на пространствѣ всей территоріи федераціи пользуется рядомъ общихъ гражданскихъ и политическихъ правъ и обязанностей и опять таки въ качествѣ единаго народа принимаетъ участіе въ образованіи ряда органовъ въ союзной организаціи наравнѣ съ государствами-членами. Соединеніе государствъ и соединеніе народа, федеральныя и унитарныя начала—это двѣ основныя черты, подмѣченныя еще авторами федералиста, которыя почти на каждомъ шагу встрѣчаются въ структурѣ союзнаго государства. Въ зависимости отъ того, на какія изъ нихъ обращаютъ главное вниманіе различные писатели, мы и полу-

чаемъ тѣ или другія юридическія конструкціи союзнаго государства. Преувеличивая значеніе федеральныхъ началъ, то вовсе отрицаютъ, какъ Кальгунъ и Зейдель, возможность союзнаго государства, то полагаютъ, какъ Лабандъ, что оно прежде всего соединеніе государствъ и только чрезъ посредство ихъ становится особымъ видомъ государства, постройкой о двухъ этажахъ; преувеличивая же значеніе началъ унитарныхъ, также впадаютъ въ крайность, какъ дѣлаетъ это Цорнъ и многочисленные къ нему примыкающіе писатели, утверждающіе, что союзное государство существенно не отличается юридически отъ простого унитарнаго государства, не является въ дѣйствительности государствомъ, составленнымъ изъ государствъ, такъ какъ части въ немъ на самомъ дѣлѣ не могутъ быть признаваемы государствами, а являются лишь особыми государственноподобными территоріальными общественными союзами. Истина здѣсь, какъ это и въ большинствѣ случаевъ обыкновенно бываетъ, лежитъ посрединѣ, хотя нѣсколько ближе къ теоріямъ Цорна, Ле-Фюра и ихъ единомышленниковъ, чѣмъ къ теоріямъ Зейделя или Лабанда.

Союзное государство прежде всего является государствомъ, ибо въ немъ мы находимъ всѣ основные характерные признаки, необходимые для юридическаго понятія послѣдняго. Во всѣхъ разсматривавшихся нами въ четвертой главѣ федераціяхъ этого рода—древнихъ греческихъ наиболѣе тѣсныхъ лигахъ, швейцарской и германской федераціяхъ, первой съ 1848, а второй съ 1867 года, а также федераціяхъ Сѣверной и Южной Америки мы находимъ: самостоятельную единую верховную власть, покоющуюся на собственной юридической организаціи, понятіе единаго населенія, которое, хотя и распадается по отдѣльнымъ государствамъ, но высшее руководительство въ цѣломъ рядѣ отношеній получаетъ непосредственно отъ этой власти, и наконецъ понятіе единой территоріи, въ предѣлахъ каковой проявляется господство этой власти.

Три основныхъ признака, указанные Еллинекомъ, какъ необходимые для юридическаго понятія союзнаго государства—суверенитетъ союзной власти, непосред-

ственное подчиненіе этой власти населенія и наличность государствъ-членовъ, намъ кажутся вполнѣ правильными. Но мы думаемъ, что къ нимъ долженъ быть непремѣнно добавленъ еще четвертый признакъ, которому Еллинекъ не придаетъ рѣшающаго значенія, считая его въ союзномъ государствѣ лишь естественнымъ, а не необходимымъ, но которому совершенно справедливо отводятъ въ понятіи этого образованія одно изъ первыхъ мѣстъ Лабандъ, Отто Гирке и Ле-Фюръ,—а именно участіе государствъ-членовъ въ образованіи верховной воли союзнаго государства, что будетъ здѣсь участіемъ въ его суверенитетѣ [1]).

Такимъ образомъ понятіе союзнаго государства предполагаетъ наличность единаго народа и наличность государствъ, наличность единой суверенной власти, объединяющей народъ этотъ и эти несуверенныя государства въ одно крѣпкое цѣлое, и наличность наконецъ участія народа и государствъ въ образованіи этой самой власти. Союзное государство является такимъ образомъ одновременно и государствомъ государствъ, и государствомъ единаго народа. Послѣднее кладетъ особый отпечатокъ на его организацію, существенно ее отличая отъ организаціи союза государствъ.

Различные писатели разно понимаютъ природу союзной организаціи и государствъ-членовъ въ союзномъ государствѣ. Тогда какъ одни (Цорнъ) думаютъ, что съ правовой точки зрѣнія государствомъ можетъ быть признана лишь союзная организація, другіе (Гирке) считаютъ возможнымъ и ее, и государства-члены одинаково признавать за государства. Наконецъ нѣкоторые (Генель) того мнѣнія, что ни союзная организація, ни государства-члены не могутъ быть называемы государствами съ юридической точки зрѣнія. Государствомъ по этому взгляду можетъ быть признаваема только лишь вся федерація, взятая какъ совокупность и союзной организаціи, и отдѣльныхъ государствъ.

---

[1]) *O. Gierke.* Schmoller's Jahrbuch за 1887 г. Bd. VII. Цитир. уже статья Laband's Staatsrecht etc. *Le Fur.* Фр. изд., стр. 601 „Ils participent en leur qualité de membres de l'Etat fédéral à la substance même de la souveraineté“.

При этомъ выходитъ иногда при изслѣдованіи въ государственно-правовой литературѣ структуры союзнаго государства, что писатели нерѣдко незамѣтно для самихъ себя разлагаютъ ее на три элемента, каковымъ всѣмъ придается характеръ государства. Говорятъ о союзномъ государствѣ (Bundesstaat, état fédéral), государствѣ - цѣломъ (Gesammtstaat, état collectif) и государствахъ-членахъ (Gliedstaaten, états particuliers). Мы думаемъ, что основная мысль тѣхъ писателей, которые, какъ Генель, полагаютъ, что истиннымъ суверенымъ государствомъ можно считать лишь совокупность союзной организаціи и государствъ-членовъ, совершенно правильна. Она требуетъ поправки лишь въ томъ отношеніи, что надо признать и государства-члены за настоящія государства, хотя и несувереннаго характера, чего Генель не допускаетъ, сходясь въ этомъ отношеніи съ писателями школы Цорна. Но мы считаемъ совершенно ошибочнымъ называть союзную организацію, взятую какъ нѣчто отдѣльное отъ государствъ-членовъ, государствомъ и такимъ образомъ кромѣ двухъ государствъ (всего союза и членовъ) на одной и той же территоріи и у одного и того же народа видѣть здѣсь еще какое-то третье государство. Воззрѣніе о томъ, что союзная организація есть государство, подробно было развито, какъ мы видѣли, еще у Вайца. Въ болѣе позднее время его особенно выдвинулъ Ле-Фюръ, утверждавшій, что союзное государство главнымъ образомъ отличается отъ союза государствъ именно тѣмъ, что въ немъ союзная организація является государствомъ, тогда какъ въ союзѣ государствъ ее признавать таковымъ нельзя. Мы полагаемъ, что хотя союзная организація въ союзномъ государствѣ и выступаетъ какъ нѣчто самостоятельное въ отношеніи государствъ-членовъ, какъ всѣхъ вмѣстѣ, такъ и каждаго въ отдѣльности, но безъ этихъ государствъ и помимо ихъ она существовать не можетъ; ихъ устраненіе изъ союзной организаціи было бы уничтоженіемъ союзнаго государства, превращеніемъ его въ государство унитарное. Хотя въ союзныхъ государствахъ, какъ мы видѣли, нерѣдко встрѣчаются отдѣльныя области, зависимыя отъ власти союза непосредственно во всѣхъ отношеніяхъ и

не принимающія участія въ образованіи этой власти, и хотя возможно предположить уничтоженіе отдѣльныхъ государствъ-членовъ, низведеніе ихъ до положенія таковыхъ областей, но по крайней мѣрѣ нѣсколько членовъ федераціи должно принимать участіе въ образованіи суверенной власти въ союзѣ, а типъ федераціи, наиболѣе вѣрно выражающій идею союзнаго государства, былъ бы таковой, гдѣ всѣ члены являлись бы участниками во власти.

Такъ какъ власть федераціи должна состоять непремѣнно помимо національныхъ еще изъ федеральныхъ органовъ, то нельзя союзную организацію считать государствомъ. Писатели, склоняющіеся къ этому, какъ Еллинекъ, утверждаютъ, что государства-члены, участвуя въ образованіи власти союза, перестаютъ въ этомъ качествѣ быть государствами. Такой взглядъ ни въ коемъ случаѣ не можетъ быть принятъ. Государства всегда останутся государствами—и въ той сферѣ, гдѣ они дѣйствуютъ вполнѣ самостоятельно, и тамъ, гдѣ они подчинены союзной власти. Въ силу этого подчиненія въ извѣстныхъ отношеніяхъ высшей суверенной власти союза они будутъ несуверенными государствами, но это качество свое они всегда сохраняютъ, а не могутъ, подобно хамелеону, то быть государствами, то не быть ими. И если Лабандъ говоритъ напримѣръ, что въ Германской имперіи государства-члены являются въ трехъ видахъ—какъ административныя дѣленія федераціи, какъ органы самоуправленія, проводящіе въ жизнь ея задачи самостоятельно, но подъ ея верховнымъ надзоромъ, и какъ несуверенныя государства, то не надо забывать, что во всѣхъ этихъ отношеніяхъ члены имперіи въ своемъ существѣ суть государственные союзы, и именно то, что административными дѣленіями и органами самоуправленія единаго государства являются государства, а не провинціи либо колоніи, служитъ характернымъ признакомъ сущности союзнаго государства и критеріемъ его отличія отъ государства унитарнаго. Союзное государство—это особый видъ сложнаго государства, въ которомъ названіе сувереннаго государства можно дать лишь всей федераціи въ совокупности: какъ ор-

ганизаціи верховныхъ властей объединяющей государства, такъ и организаціи властей всѣхъ соединенныхъ государствъ. Самостоятельная юридически организація союзныхъ властей даетъ возможность понимать эту федерацію какъ субъектъ права, какъ юридическое лицо, и намъ кажется, что противопоставленіе ея Лабандомъ союзу государствъ, какъ юридическому отношенію, правильно. Но ее нельзя называть лишь корпораціей государствъ, какъ дѣлаетъ это Лабандъ, ибо она представляетъ собой одновременно и корпорацію государствъ и союзъ, корпорацію населенія какъ единаго народа.

Союзное государство отъ государства простого существенно отличается тѣмъ, что оно управляется не одной, а нѣсколькими волями, нѣсколькими властями—одной суверенной, верховной, другими зависимыми въ извѣстныхъ отношеніяхъ отъ этой верховной воли, но все же юридически самостоятельными волями. Здѣсь мы не имѣемъ ни раздѣленія суверенитета, какъ думали одни писатели, ни раздѣленія единой государственной власти, какъ полагали другіе. Здѣсь мы видимъ государство, составленное изъ государствъ. Въ немъ, какъ и во всякомъ государствѣ вообще, имѣется единая руководящая власть, которая въ предѣлахъ территоріи всего союза управляетъ его населеніемъ, объединяя его въ одинъ народъ. Эта суверенная власть не имѣетъ однако, какъ въ унитарномъ государствѣ, всѣ полномочія, распространяющіяся на всѣ государственныя задачи, какъ по праву исключительно ей принадлежащія и лишь отъ нея делегированныя другимъ, входящимъ въ составъ государства, союзамъ. Между нею и союзами, образующими это государство, происходитъ извѣстное раздѣленіе государственныхъ задачъ, и союзы эти организуются такимъ образамъ, что полномочія принудительной власти ихъ органовъ являются юридически самостоятельными, непроизводными отъ высшей союзной власти. Въ однихъ отношеніяхъ населеніе и территорія подлежатъ управленію суверенной центральной власти, въ другихъ—управленію властей несуверенныхъ государственныхъ союзовъ, членовъ и органовъ федераціи, тѣсно слитыхъ

съ федеральной организаціей, но всегда выступающихъ какъ государства.

Могутъ сказать, что при такомъ пониманіи природы союзнаго государства нельзя признавать его за государство, ибо государство управляется одной волей, здѣсь же рядъ воль руководитъ жизнью союза. И конечно надо согласиться, что вполнѣ подойдти къ понятію простого государства разсматриваемое образованіе не можетъ, и тщетными кажутся намъ усилія путемъ тѣхъ или иныхъ хитросплетенныхъ теорій достигнуть этой цѣли. Союзное государство не можетъ, не переставъ быть самимъ собой, утратить чертъ федеративныхъ, чертъ соединенія государствъ. Но отказывать ему въ понятіи государства невозможно, такъ какъ здѣсь единство несомнѣнно переходитъ за границу только соединенія государствъ. Оно получаетъ характеръ государственнаго единства, которое особенно выражается въ наличности единой верховной воли, органически связанной съ государствами, но въ то же время юридически независимо, самостоятельно отъ нихъ поставленной, ибо даже единогласное ихъ рѣшеніе не можетъ идти противъ нея, и она проявляется въ особыхъ формахъ и помимо государствъ охватываетъ также въ рядѣ отношеній все ихъ населеніе, какъ одинъ народъ, а въ своей организаціи отражаетъ и начала общенароднаго единства, начала унитарныя, при томъ столь сильно, что многимъ изслѣдователямъ даже кажется, что существеннаго принципіальнаго различія между этимъ государствомъ и государствомъ унитарнымъ вовсе не имѣется. Союзная организація въ изслѣдуемой федераціи является единой центральной верховной властью въ единомъ сложномъ государствѣ. Характернымъ признакомъ ея отличія отъ центральной власти государствъ унитарныхъ будетъ особое устройство ея, при которомъ непремѣнно въ образованіи суверенной воли союза должны имѣть участіе государства-члены и при томъ на началахъ равноправнаго соединенія ихъ, а не на началахъ подчиненія однихъ другимъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ такъ называемомъ государствѣ-государствъ. Правда, это равенство не всегда въ союзныхъ государствахъ является абсолютнымъ. Иногда одни чле-

ны имѣютъ бо́льшую долю вліянія въ образованіи и дѣйствіи союзныхъ органовъ, чѣмъ другіе, какъ это мы можемъ видѣть напримѣръ въ новой Германской имперіи.

Но все таки и здѣсь каждому члену дается участіе во власти и ни одинъ не подчиненъ другимъ, а всѣ одинаково—общей, отличной отъ нихъ, особой власти. Поэтому говорить о гегемоніи Пруссіи въ Германской имперіи съ юридической точки зрѣнія нельзя, и когда Трейчке называетъ ее расширенной Пруссіей, то такой взглядъ, въ извѣстныхъ отношеніяхъ правильный съ соціально-политической точки зрѣнія, съ юридической рѣшительно долженъ быть отвергнутъ, такъ какъ правовая организація современной германской федераціи нисколько не ставитъ Пруссію надъ другими государствами-членами.

Суверенитетъ въ союзномъ государствѣ принадлежитъ центральной власти союза. Такъ какъ организація эта непремѣнно должна слагаться изъ федеральныхъ и народныхъ элементовъ, то одинаково неправильнымъ будетъ утверждать, какъ это дѣлаютъ нѣкоторые нѣмецкіе писатели, что суверенитетъ въ смыслѣ государственнаго верховенства принадлежитъ здѣсь только совокупности государствъ-членовъ, или, какъ это обычно признается американскими писателями—только народу. Онъ принадлежитъ совокупности этихъ обоихъ элементовъ, подобно тому какъ въ представительномъ государствѣ—совокупности монарха и парламента.

Если же говорить о суверенитетѣ государственныхъ органовъ въ смыслѣ высшаго положенія какого-либо изъ нихъ въ отношеніи всѣхъ другихъ, то съ этой точки зрѣнія отдѣльныя союзныя государства существенно отличаются другъ отъ друга.

Гачекъ раздѣляетъ союзныя государства на республиканскія (куда причисляетъ Швейцарію, Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты и другія союзныя государства въ Америкѣ за исключеніемъ Венецуэлы), монархическія (куда относитъ Германскую имперію) и парламентарныя (куда кромѣ Венецуэлы онъ полагаетъ возможнымъ причислить также и англійскія ко-

лоніи Канаду и Австралію[1]). Такая классификація намъ кажется не вполнѣ правильной. Правильнѣе держаться здѣсь той же классификаціи, которая принята въ новое время въ наукѣ для государствъ простыхъ, раздѣляя союзныя государства прежде всего на монархическія и республиканскія, а эти уже, въ свою очередь, монархіи—на дуалистическія и парламентарныя, а республики—на представительныя (какъ президентскія сѣверо-американскаго типа, такъ и парламентарныя) и непосредственныя.

Всѣ эти виды союзныхъ государствъ возможны, хотя на практикѣ надо сказать (не признавая Канады и Австраліи за государства) союзное государство въ видѣ парламентарной монархіи не встрѣчается. Таковое государство, какъ мы видѣли выше, неудачно пытались основать въ Германіи дѣятели франкфуртскаго національнаго собранія. Нельзя представить лишь соединеніе въ союзное государство ряда абсолютныхъ монархій, ибо эта форма государственнаго устройства, требуя непремѣнно всей полноты власти для главы государства, логически не терпитъ умаленія ея и въ отношеніи самого государственнаго союза.

Примѣромъ союзнаго государства типа непосредственной демократіи въ исторіи могутъ служить разсматривавшіяся нами выше древне-греческія лиги—Ликійская, Этолійская, Ахейская, которыя мы, слѣдуя Фримэну и въ противоположность Бруніальти и ряду другихъ новыхъ писателей, находимъ возможнымъ подводить подъ понятіе союзнаго государства. Въ древности не были извѣстны представительныя формы государственнаго устройства и народныя собранія въ древ-

---

[1]) Не признавая эти колоніи съ юридической точки зрѣнія за государства (см. стр. 31 его книги о соединоніяхъ государствъ), Гачекъ въ другомъ мѣстѣ (стр. 62) говоритъ однако: „Dass auch diese englischen Kolonien als Bundesstaaten aufzufassen sind, ist ausser in der deutschen Literatur nirgends zweifelhaft“. Интересно эту фразу сопоставить со слѣдующими словами Ле-Фюра: „personne ne verra dans l'Angleterre actuelle un Etat fédératif“ (н. соч., стр. 601). Ср. также *Brunialti*. Н. с., стр. XLI. Очевидно, что такое противорѣчіе получается потому, что Гачекъ не различилъ точно юридической и политической точекъ зрѣнія въ данномъ вопросѣ.

нихъ союзныхъ государствахъ были всегда непосредственными. Въ Ахейскомъ союзѣ, напримѣръ, каждый гражданинъ союза, достигшій тридцатилѣтняго возраста, имѣлъ право явиться въ союзное народное собраніе и принимать участіе въ его дѣятельности [1]).

Такимъ образомъ въ концѣ концовъ надо сказать, что въ различныхъ видахъ союзнаго государства суверенитетъ, если употреблять этотъ терминъ въ смыслѣ верховнаго положенія органовъ въ государствѣ, то принадлежитъ совокупности монарховъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ дуалистическомъ союзномъ государствѣ—Германской Имперіи, то народу, какъ въ различныхъ существовавшихъ и существующихъ представительныхъ, непосредственныхъ и парламентарныхъ союзныхъ государствахъ.

Будучи государствомъ, союзное государство выступаетъ въ жизни всегда съ болѣе развитой, болѣе сложной союзной организаціей и болѣе обширной союзной компетенціей, чѣмъ это бываетъ въ союзѣ государствъ. Хотя, какъ мы уже говорили, это обстоятельство принципіальнымъ юридическимъ критеріемъ различія между данными двумя федераціями служить не можетъ, но бо́льшее развитіе союзной организаціи и компетенціи въ союзномъ государствѣ неминуемо вытекаетъ изъ его идеи, изъ суверенности союзной власти и юридической подчиненности ей государствъ-членовъ. Обыкновенно въ союзномъ государствѣ особенно объединяется и передается въ завѣдываніе союзныхъ органовъ веденіе международныхъ сношеній, а также военное дѣло. Военныя силы разсматриваются и организуются, какъ единая армія. Затѣмъ, въ виду громаднаго значенія въ новое время экономическихъ началъ въ жизни народовъ, союзнымъ органамъ въ новыхъ союзныхъ государствахъ передается обыкновенно завѣдываніе вопросами о главнѣйшихъ путяхъ

---

[1]) Ср. *Василевскій.* Указ. соч., стр. 221 „Политіи, вошедшія въ составъ ахейскаго союза, оставались дѣйствительно государствами πόλεις, а не δῆμοι. Но въ то же время очень ясно и сильно былъ поставленъ и принципъ высшаго союзнаго единства. Ахейскій союзъ былъ дѣйствительно союзнымъ государствомъ, а не союзомъ нѣсколькихъ государствъ“.

сообщенія, регулированіе торговли, таможенное дѣло, установленіе единицъ монетной, мѣры и вѣса. Создается особая союзная казна и система союзныхъ налоговъ. Для укрѣпленія началъ единства здѣсь верховная власть союза имѣетъ право опредѣлять условія натурализаціи, и вопросы объ измѣненіи территоріи отдѣльныхъ государствъ или о вступленіи въ федерацію новыхъ членовъ здѣсь зависятъ отъ ея воли. Наконецъ, во многихъ союзныхъ государствахъ замѣчается тенденція къ объединенію главнѣйшихъ для общенародныхъ интересовъ отдѣловъ права — права уголовнаго, гражданскаго и торговаго. Отъ этихъ общихъ правилъ встрѣчаются, правда, въ отдѣльныхъ случаяхъ отступленія. Иногда и въ союзныхъ государствахъ государства-члены сохраняютъ нѣкоторую долю самостоятельности и въ веденіи международныхъ сношеній, и въ отношеніи организаціи военнаго дѣла, какъ это мы видѣли напримѣръ въ Германіи или въ Швейцаріи. Какъ и въ союзѣ государствъ, здѣсь иногда союзная казна, помимо налоговъ, пополняется еще и особыми взносами отъ государствъ [1]). Въ концѣ концовъ однако всѣ эти отступленія не мѣняютъ характера федераціи. Они не могутъ противорѣчить правамъ союзныхъ властей, осуществляются въ границахъ этихъ правъ, въ предѣлахъ союзныхъ законовъ, каковые могутъ измѣняться лишь особымъ порядкомъ союзнаго законодательства. Встрѣчая въ союзныхъ государствахъ болѣе или менѣе сложную организацію властей, мы замѣчаемъ здѣсь, подобно тому какъ это имѣетъ мѣсто въ простомъ унитарномъ государствѣ, стремленіе провести между этими властями извѣстное раздѣленіе правительственныхъ задачъ, иначе говоря — стремленіе осуществить въ этихъ союзахъ идею раздѣленія властей. Слѣдуя въ этомъ отношеніи Сѣверо-Американскимъ Соединеннымъ Штатамъ, какъ своему прототипу, новыя союзныя государства въ Европѣ и Америкѣ создали рядъ особыхъ самостоятельныхъ со-

[1]) Надо замѣтить по этому поводу, что характеръ этихъ взносовъ здѣсь иной, чѣмъ въ союзѣ государствъ. Они уплачиваются здѣсь, какъ вѣрно указалъ Еллинекъ, не на основѣ соглашенія, а въ силу обязанности.

юзныхъ органовъ: законодательныхъ, исполнительныхъ и судебныхъ. Мы знаемъ, что, напримѣръ, Швейцаріи и еще въ большей степени Германской Имперіи не удалось осуществить вполнѣ раздѣленіе спеціальныхъ функцій власти по особымъ органамъ, что объясняется какъ большой сложностью структуры союзнаго государства вообще, такъ и спеціальными, мѣстными и національными, особенностями этихъ федерацій; но все таки и въ этихъ союзныхъ государствахъ имѣется рядъ различныхъ самостоятельныхъ союзныхъ органовъ и извѣстное раздѣленіе между ними функцій власти намѣчено, хотя и не проведено логически до конца. Всѣ органы власти союзной организаціи имѣютъ не характеръ представителей отдѣльныхъ государствъ-членовъ, какъ въ союзѣ государствъ, а характеръ органовъ единаго политическаго союза, единаго государства. Въ образованіи союзныхъ органовъ въ союзномъ государствѣ принимаютъ участіе два элемента: отдѣльныя государства и населеніе, какъ единый народъ. Въ зависимости отъ этого органы эти болѣе отражаютъ то федеральныя, то унитарныя начала. Слѣдуя и здѣсь Сѣверо-Американскимъ Соединеннымъ Штатамъ, новыя союзныя государства въ организаціи союзныхъ законодательныхъ органовъ установили двухпалатную систему съ такимъ значеніемъ, что одна палата отражаетъ въ своемъ устройствѣ принципъ федерализма, другая же—унитаризма.

Впрочемъ, надо сказать, что и палата, отражающая въ своемъ устройствѣ федеральныя начала, съ юридической точки зрѣнія не можетъ здѣсь пониматься какъ конгрессъ представителей отъ государствъ; она здѣсь такой же органъ единаго государства, какъ и другая народная палата. Союзное государство имѣетъ также свои особые исполнительные органы и свою судебную организацію.

Издаваемыя законодательными союзными органами юридическія нормы суть настоящіе законы. Являясь выраженіемъ единой верховной воли всего союза, они непосредственно обязываютъ все населеніе федераціи. Они обладаютъ бóльшей юридической силой, чѣмъ нормы, издаваемыя законодательными орга-

нами государствъ-членовъ. Въ союзномъ государствѣ, наряду съ понятіемъ двойной территоріи и гражданства и двойной организацiей государственныхъ властей, мы находимъ также всегда двѣ системы права: право союзное и право отдѣльныхъ государствъ. Право союзное при этомъ здѣсь дѣйствуетъ непосредственно въ каждомъ изъ государствъ, образующихъ федерацію, и также непосредственно обязываетъ населеніе ихъ, какъ и ихъ мѣстное право. Такъ какъ возможно столкновеніе между этими двумя правовыми порядками, то весьма полезнымъ является, установленное впервые въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ и оттуда заимствованное нѣкоторыми другими союзными государствами, право союзныхъ судовъ разбирать контроверзы, получающіяся при коллизіяхъ союзнаго права и мѣстнаго права государствъ-членовъ. Организація государствъ, дополняя собой организацію союзную, стоитъ съ ней въ непосредственной связи. Государства имѣютъ также особые законодательные, исполнительные и судебные органы, которые вѣдаютъ всѣ дѣла, не переданныя органамъ союзнымъ, вѣдаютъ ихъ самостоятельно и не зависятъ непосредственно въ этомъ отношеніи отъ союзныхъ властей. Въ однихъ союзныхъ государствахъ раздѣленіе компетенціи между союзными властями и властями государствъ-членовъ бываетъ проведено болѣе отчетливо, въ другихъ—лишь въ общихъ чертахъ. Въ однихъ, какъ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, союзныя задачи осуществляются непремѣнно союзными же органами, въ другихъ, какъ въ Германіи, значительная часть ихъ поручается для исполненія властямъ и органамъ государствъ, а союзныя власти за собой оставляютъ лишь распоряженіе, высшій надзоръ и контроль. Но эти пункты въ ученіи о союзномъ государствѣ существеннаго значенія имѣть не могутъ. Здѣсь многое зависитъ отъ времени, мѣста и національныхъ особенностей. Наиболѣе переплетаются между собой вопросы организаціи и компетенціи союза и государствъ въ союзныхъ государствахъ Центральной и Южной Америки.

Въ союзномъ государствѣ въ разныхъ странахъ и въ разныя историческія эпохи можно встрѣтить са-

мыя разнообразныя комбинаціи двухъ началъ, лежащихъ въ его основѣ—началъ федеративныхъ и унитарныхъ. Основными признаками съ правовой точки зрѣнія въ понятіи этого явленія всегда будутъ наличность у союзной организаціи суверенитета и наличность у составляющихъ федерацію политическихъ союзовъ качества государства. Первый признакъ даетъ возможность отграничить союзное государство отъ союза государствъ, второй—отъ простого унитарнаго государства. Унитарныя начала все таки преобладаютъ въ союзномъ государствѣ. Оно—образованіе государственнаго права, основывается на законныхъ нормахъ и не имѣетъ въ своемъ устройствѣ договорныхъ международно-правового характера элементовъ. Права, организація и компетенція союзныхъ органовъ и отношеніе ихъ къ органамъ государствъ-членовъ опредѣляются особымъ учредительнымъ закономъ союза, въ которомъ же устанавливается и порядокъ измѣненія союзнаго устройства. Если имъ и допускается соглашеніе между государствами по поводу тѣхъ или иныхъ правительственныхъ задачъ, если имъ и гарантируется отдѣльнымъ государствамъ рядъ особыхъ правъ и привиллегій, то въ сущности здѣсь все таки нѣтъ никакихъ договорныхъ началъ, и постановленія, напримѣръ, о Reservatrechte отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ или о правахъ штатовъ въ Сѣверной Америкѣ на равное представительство въ сенатѣ союзнаго конгресса—такой же верховный государственный законъ, какъ хотя бы постановленіе ст. 8 французскаго основного закона 25-го февраля 1875 года (поправка 1884 года) о томъ, что предложеніе о пересмотрѣ конституціи не можетъ касаться республиканской формы правленія.

Таковы основныя характерныя юридическія черты союзнаго государства. Оно, какъ всякое государство, имѣетъ три главные элемента: единую территорію, единое населеніе и единую верховную власть, управляющую населеніемъ въ предѣлахъ территоріи. Власть эта обладаетъ принудительнымъ характеромъ и собственной организаціей. Но въ организмѣ союзнаго государства мы находимъ еще одинъ элементъ, отсутствующій въ государствахъ простыхъ—наличность не-

суверенныхъ государствъ, которыя, съ одной стороны, участвуютъ въ образованіи государственныхъ органовъ союзной организаціи, а съ другой, осуществляютъ при помощи своей особой организаціи рядъ правительственныхъ задачъ, дополняя правительственную дѣятельность союзныхъ органовъ. Этотъ элементъ главнымъ образомъ и затрудняетъ теоретиковъ-государствовѣдовъ въ ихъ стремленіи подвести данное образованіе подъ понятіе государства; но существованіе его не должно ни въ коемъ случаѣ смущать насъ. Для понятія государства существеннымъ должно признать наличность единой верховной и самостоятельной принудительной власти. Таковая власть въ союзномъ государствѣ несомнѣнно всегда имѣется. То же, что рядомъ съ этой властью стоитъ въ данномъ союзѣ и еще нѣсколько властей, не разрушаетъ представленія о государствѣ вообще, а только о государствѣ унитарномъ. Но жизнь даетъ намъ многочисленные примѣры и сложныхъ государствъ, образованій хотя состоящихъ изъ нѣсколькихъ самостоятельныхъ союзовъ, но руководимыхъ одной верховной волей, одной суверенной, независимой въ своемъ бытіи властью, и юридическая теорія не можетъ закрывать на это глазъ. Кромѣ конструкціи простого государства она должна допускать также и конструкцію государства сложнаго, и государства союзнаго, государства хотя и управляемаго нѣсколькими волями, не могущаго существовать внѣ и помимо другихъ государствъ, изъ которыхъ оно слагается, но руководимаго въ главнѣйшихъ сторонахъ своей жизни одной высшей волей, которая народы государствъ объединяетъ въ одинъ народъ, ихъ территоріи въ единую государственную территорію и, органически связываясь съ государствами - членами и ихъ органами въ одно политическое образованіе, управляетъ союзомъ на основѣ закона, высшаго учредительнаго акта, котораго они не могутъ измѣнить произвольно, даже и по общему соглашенію внѣ особыхъ формъ союзнаго законодательства.

Союзное государство, отражая въ своемъ устройствѣ всѣ выгоды системы децентрализованнаго государственнаго управленія и всѣ его дефекты, имѣетъ еще рядъ и своихъ спеціальныхъ свѣтлыхъ и тем-

ныхъ сторонъ, которыя однако не должны быть преувеличиваемы. Одна изъ главныхъ положительныхъ сторонъ этихъ, указанная еще Монтескье [1]), состоитъ въ соединеніи выгодъ, доставляемыхъ мелкими и крупными государствами. Мелкія государства лучше могутъ вести дѣло внутренняго управленія, знать нужды населенія и цѣлесообразно и своевременно ихъ удовлетворять; крупныя, обладая бóльшей мощью, болѣе успѣшно могутъ выступать въ сферѣ международныхъ отношеній—дипломатической и военной сферѣ—и, являясь болѣе богатыми, лучше могутъ осуществлять обширныя сложныя обще-національныя предпріятія. Союзныя государства, раздѣляя сферу управленія на двѣ части, передаютъ одни дѣла всему союзу, другія отдѣльнымъ государствамъ и достигаютъ во многихъ отношеніяхъ этимъ путемъ крупныхъ успѣховъ. Что не подъ силу отдѣльнымъ государствамъ-членамъ, осуществляется союзнымъ правительствомъ и что ближе государствамъ и лучше поэтому можетъ быть осуществлено ими на мѣстахъ, то оставляется въ сферѣ ихъ вѣдѣнія. Такъ какъ разграниченіе компетенціи происходитъ путемъ союзнаго законодательства, то въ зависимости отъ тѣхъ или другихъ обстоятельствъ возможно болѣе или менѣе легкое ея передвиженіе. Нерѣдко въ Германіи, какъ подмѣчали и нѣмецкіе, и иностранные авторы, многія весьма сложныя задачи намѣчались и осуществлялись первоначально въ отдѣльныхъ государствахъ, а затѣмъ уже, при удачѣ ихъ осуществленія проводились и въ союзномъ законодательствѣ.

Въ союзномъ государствѣ сложнѣе, разнообразнѣе и богаче содержаніемъ политическая жизнь. Граждане этого государства, гордые величіемъ всей федераціи, чувствуя свою съ ней тѣсную связь, вмѣстѣ съ тѣмъ сохраняютъ любовь и преданность къ своему государству, работаютъ и на пользу его, стараются возвысить и укрѣпить его характерныя особенности. Здѣсь не можетъ быть такого ненормальнаго явленія, что столица привлекаетъ къ себѣ всѣ лучшія силы страны;

---

[1]) *Montesquieu.* De l'esprit des lois. Liv. IX, chap. I, стр. 120, ср. также у *Rousseau.* Du contrat social. Liv. III, chap. XV, стр. 308.

здѣсь государство не уподобляется организму съ непомѣрно развитой головой и слабо развитыми всѣми остальными членами; здѣсь невозможно столь сильное проявленіе деспотизма монарха или толпы, какъ въ унитарномъ и особенно централизованномъ государствѣ. Нельзя представить такой быстрой смѣны различныхъ формъ правленія, какъ это было напримѣръ во Франціи, гдѣ Парижъ диктовалъ свою волю всѣмъ остальнымъ частямъ государства.

Но, наряду со свѣтлыми, союзное государство имѣетъ и темныя стороны. Главной изъ нихъ является несомнѣнно бо́льшая слабость власти въ немъ, чѣмъ въ унитарномъ государствѣ. Amat enim unitatem suprema potestas. Гдѣ рядъ болѣе или менѣе самостоятельныхъ субъектовъ, гдѣ скрещиваются и сталкиваются на каждомъ шагу ихъ взаимные права и интересы, тамъ всегда можно опасаться конфликтовъ.

Федеративныя начала, лежащія въ основѣ союзнаго государства, всегда болѣе или менѣе питаютъ чувства мѣстнаго патріотизма, партикуляризма, который при извѣстныхъ обстоятельствахъ легко можетъ переходить въ сепаратизмъ и жестоко потрясать весь строй государства. Новые народы, главнымъ образомъ стремясь избѣжать этихъ потрясеній, перешли отъ союзовъ государствъ къ союзнымъ государствамъ, гдѣ надъ отдѣльными государствами-членами возвышается верховная суверенная власть. Но и въ этомъ послѣднемъ образованіи, хотя власть верховная поставлена юридически независимо отъ государствъ, она дѣйствуетъ при ихъ участіи, она дополняется дѣятельностью властей отдѣльныхъ государствъ. Въ извѣстныя эпохи и при извѣстныхъ обстоятельствахъ вполнѣ возможны и здѣсь конфликты.

Наиболѣе устойчивымъ слѣдуетъ признать союзное государство тогда, когда составляющія его государства-члены приблизительно одинаковой величины и ихъ населеніе достигаетъ одинаковой степени культурности. Если отдѣльныя государства и состоятъ изъ различныхъ народностей, они, въ виду равенства силъ, сумѣютъ ужиться вмѣстѣ, а одинаковая культура спаяетъ ихъ, какъ цементъ. Въ этомъ отношеніи Швей-

рія и Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты находятся въ особенно выгодныхъ условіяхъ, хотя и въ нихъ имѣются очень большіе штаты и кантоны наряду съ маленькими и принципъ равенства болѣе осуществленъ въ правѣ, чѣмъ фактически. Казалось бы, что союзное государство должно быть наиболѣе удачнымъ тамъ, гдѣ оно явилось на свѣтъ какъ результатъ стремленія единой націи, раньше политически разъединенной, къ организаціи въ одно политическое цѣлое, что имѣетъ мѣсто напримѣръ въ Германіи. Но на практикѣ и здѣсь мы замѣчаемъ первородный грѣхъ союзнаго государства: партикуляризмъ, близкій къ сепаратизму. Извѣстный антагонизмъ сѣвера и юга, протестантизма и католицизма, и до сихъ поръ имѣющій корни въ Германіи и заставляющій нѣмецкихъ прусскихъ политиковъ пугаться возможности присоединенія къ имперіи нѣмецкихъ областей Австріи, а также живучія сепаратистическія стремленія Баваріи, отразившіяся, какъ мы видѣли, и въ теоріи союзнаго государства въ ученіи Зейделя, и здѣсь намъ указываютъ, что при самыхъ казалось бы благопріятныхъ условіяхъ федерализмъ не утрачиваетъ окончательно своихъ дефектовъ.

Мы уже говорили, что въ новое время замѣчается у многихъ писателей увлеченіе формой союзнаго государства. Вслѣдъ за Прудономъ[1]), выставившимъ утвержденіе: „въ федерализмѣ спасеніе народовъ!“, цѣлый рядъ авторовъ горячо выступаетъ въ защиту его[2]). Одни полагаютъ, что форма союзнаго государства можетъ разростись постепенно до того, что охватитъ весь міръ, говорятъ о возможности международнаго федерализма; другіе, не идя такъ далеко, думаютъ все же, что путь политической эволюціи громаднаго большинства современныхъ государствъ направляется въ сторону союзнаго государства и не далеко то время, когда Англія со своими колоніями образуетъ одно союзное государство, скандинавскія государства — другое, государ-

---

[1]) *Proudhon*. Du principe fédératif. Ср. *Frantz*. Der Föderalismus, Mainz 1879.

[2]) См. *Le Fur und Posener*. Н. с., т. I, стр. 331 и сл.

ства балканскаго полуострова—третье и т. д. Указываютъ на состоявшійся въ послѣднее время рядъ конгрессовъ южныхъ американскихъ государствъ и на соглашенія между нѣкоторыми изъ нихъ рѣшать возникающія разногласія путемъ третейскихъ судовъ и находятъ здѣсь зачатки союзнаго государства, которое должно охватить югъ Америки въ одно политическое образованіе.

Но если мы обратимъ вниманіе на условія, порождавшія союзныя государства, и условія, въ которыхъ эта форма могла утвердиться и принести благіе результаты, то мы увидимъ, что врядъ ли можно полагать, что союзное государство вытѣснитъ собой унитарное и даже вообще распространится на многія государства помимо существующихъ федерацій. Союзное государство создается, какъ знаемъ, или путемъ соединенія небольшихъ государствъ, или путемъ распаденія одного крупнаго. Существующія въ Европѣ два союзныхъ государства, Швейцарія и Германія, оба образовались первымъ путемъ. Изъ нихъ Швейцарію, какъ говорилъ Наполеонъ I, сама природа какъ бы предназначила быть федераціей. Расположенная между тремя большими государствами, являясь какъ бы буфферомъ между ними, эта страна, дабы сохранить самостоятельность, должна была объединить и напречь всѣ силы своихъ отдѣльныхъ разноплеменныхъ мелкихъ государствъ. Общія опасности и тѣсное сосѣдское жительство сплачивали эти государства, различіе національностей и раздѣленіе горными хребтами разъединяло ихъ и не допускало до полнаго объединенія въ унитарное государство. И въ настоящее время, пользуясь обезпеченнымъ ему нейтралитетомъ, не неся тяготъ милитаризма, это небольшое союзное государство представляетъ единичное особое явленіе и на основаніи его судить о значеніи изслѣдуемой государственной формы не приходится. Обращаясь къ Германіи, мы видимъ, что раздробленныя ея части, несмотря на то, что многія изъ нихъ развились въ вполнѣ самостоятельныя государства со своими вѣковыми династіями монарховъ и своими государственными традиціями, всегда продолжали чувствовать, что когда то онѣ составляли одно государство. Начала унитаризма здѣсь были даны въ воспоминаніяхъ

объ единой Священной Германско-Римской имперіи и въ единствѣ языка и нравовъ. Монархическая форма большинства государствъ и національный характеръ ихъ династій сохранили эти государства и въ новомъ федеративномъ образованіи. Одно время могло казаться, что объединявшаяся Италія приметъ форму союзнаго государства, но этого не произошло, и теперь трудно утверждать возможность перехода этой страны къ такой формѣ. Что касается американскихъ государствъ, то Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты, населенные всѣ колонистами изъ Англіи, при всемъ желаніи штатовъ особенно на первыхъ порахъ послѣ отпаденія отъ Англіи сохранить свою политическую самостоятельность, легко перешли къ союзному государству: общи были нравы и національность, общи враги. Недостатокъ единства и силы власти не чувствовался, ибо широкой политики вести не приходилось и сильныхъ сосѣдей не было. Въ настоящее время, когда все это измѣнилось, союзный строй, хотя и онъ также кой въ чемъ измѣнился въ сторону унитаризма, и для Сѣверной Америки представляетъ болѣе темныхъ сторонъ, чѣмъ раньше. Относительно наконецъ другихъ американскихъ союзныхъ государствъ надо признать, что ихъ устройство есть пересадка плодовъ Сѣверной Америки, и эти плоды здѣсь растутъ плохо. Союзный строй проведенъ здѣсь болѣе теоретически, чѣмъ на практикѣ и не мѣшаетъ даже различнымъ pronunciamentos и диктатурамъ. На эти страны въ защиту союзнаго государства ссылаться во всякомъ случаѣ трудно.

Изъ всего вышесказаннаго мы видимъ, какъ много требуется благопріятныхъ условій для осуществленія союзнаго государства. Ни единая національность, ни общіе интересы, ни сосѣдское близкое совмѣстное жительство, одни сами по себѣ, не въ состояніи породить и поддерживать этотъ строй. Необходимо сочетаніе ряда этихъ различныхъ условій. Надо, чтобы различные народы, не желая терять самостоятельности, чувствовали бы вмѣстѣ съ тѣмъ симпатію къ сосѣднимъ народамъ, имѣли бы съ ними живучіе общіе интересы, чтобы отдѣльныя государства или вовсе не могли бы существовать безъ другихъ государствъ, или связаны

были съ ними крѣпкими идеальными или матеріальными общими устоями. Среди новыхъ государствъ врядъ-ли, думается намъ, можно найдти теперь много такихъ, которыя въ будущемъ соединились бы съ другими. Мы видимъ наоборотъ распаденіе уніи Швеціи-Норвегіи, стремленіе Венгріи отдѣлиться отъ Австріи, распаденіе постепенно Турецкой имперіи. И въ Европѣ трудно представить такое государство, которое распалось бы на рядъ государствъ, подобно Бразиліи, организовавшись затѣмъ въ союзное государство. Если это и пророчатъ иногда Австріи, то очень трудно предположить, чтобы такое союзное государство долго просуществовало бы въ этой странѣ въ виду антагонизма между ея народностями. Вѣрить во всемогущество политическихъ формъ, какъ вѣрили во времена Руссо и энциклопедистовъ, послѣ ряда уроковъ исторіи нельзя, и какъ раздѣленіе Австріи на рядъ государствъ было бы началомъ ея конца, точно также превращеніе Россіи въ союзное государство, по нашему глубокому убѣжденію, было бы гибелью этого государства. Большимъ европейскимъ державамъ возможно существовать въ формѣ союзнаго государства лишь въ томъ случаѣ, когда населеніе ихъ все таки представляетъ одну націю, какъ въ Германіи, и когда имѣется сильный перевѣсъ одного государства, какъ Пруссіи. Но созданіе другой такой оригинальной федераціи врядъ ли мыслимо. Легче объединеніе балканскихъ и скандинавскихъ государствъ, но если оно когда-либо и произойдетъ, то скорѣе лишь въ формѣ постояннаго союза между ними. Союзное же государство изъ Англіи и ея колоній, вопреки многимъ писателямъ, мы считаемъ не осуществимымъ, ибо оно невыгодно и для метрополіи, и для колоній, и, чтобы организовать его, необходимо кореннымъ образомъ реформировать весь государственный строй Англіи, на что англичане при ихъ привязанности къ традиціи не пойдутъ [1]).

Зная основные юридическіе признаки отличія союзнаго государства отъ государства простого и госу-

---

[1]) О трудности создать изъ Англіи союзное государство см. у *Hatschek'a*. Н. с., т. III, стр. 31 и сл.

дарствъ-членовъ въ союзномъ государствѣ отъ провинцій и колоній, юристъ - государствовѣдъ всегда можетъ и долженъ сказать въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, государство или провинцію онъ имѣетъ передъ собой. Но онъ не долженъ забывать, что государство иногда на дѣлѣ бываетъ безсильнѣе, ограниченнѣе самостоятельной автономной провинціи и его права походятъ иногда на nudum jus въ правѣ частной собственности. Египетъ—государство, Канада—не государство и однако на дѣлѣ Египетъ всецѣло въ рукахъ англійскаго правительства, Канада же почти совершенно самостоятельна въ своей политической жизни. Понятіе автономіи, этой высшей формы децентрализаціи, гдѣ мѣстные органы не только управляютъ, но и законодательствуютъ, очень близко подходитъ къ несуверенному государству [1]). Автономныя области въ германской государственно-правовой литературѣ часто называютъ Nebenland— страна, не входящая органически въ государство, а какъ бы примыкающая къ нему. Въ нашей литературѣ примѣнительно къ этимъ областямъ начинаетъ утверждаться терминъ—край. Эти края, очень самостоятельно поставленные и живущіе своей особой жизнью, тѣмъ не менѣе являются частями государства, должны принципіально подчиняться его верховнымъ интересамъ, и мудрая политика состоитъ въ томъ, чтобы по возможности ассимилировать это инородное тѣло, привязать болѣе крѣпко его къ государственному организму тѣми или иными путями. Здѣсь возможны и большая, и меньшая степень автономіи. Англія идетъ путемъ дарованія хартій самоуправленія различнымъ своимъ областямъ, другія государства нерѣдко путемъ слишкомъ сильной объединительной политики. Гачекъ и нѣкоторые другіе авторы полагаютъ, что Россіи и Австріи надо учиться у Англіи. Но онъ не видитъ огромной разницы между отдѣленными мо-

---

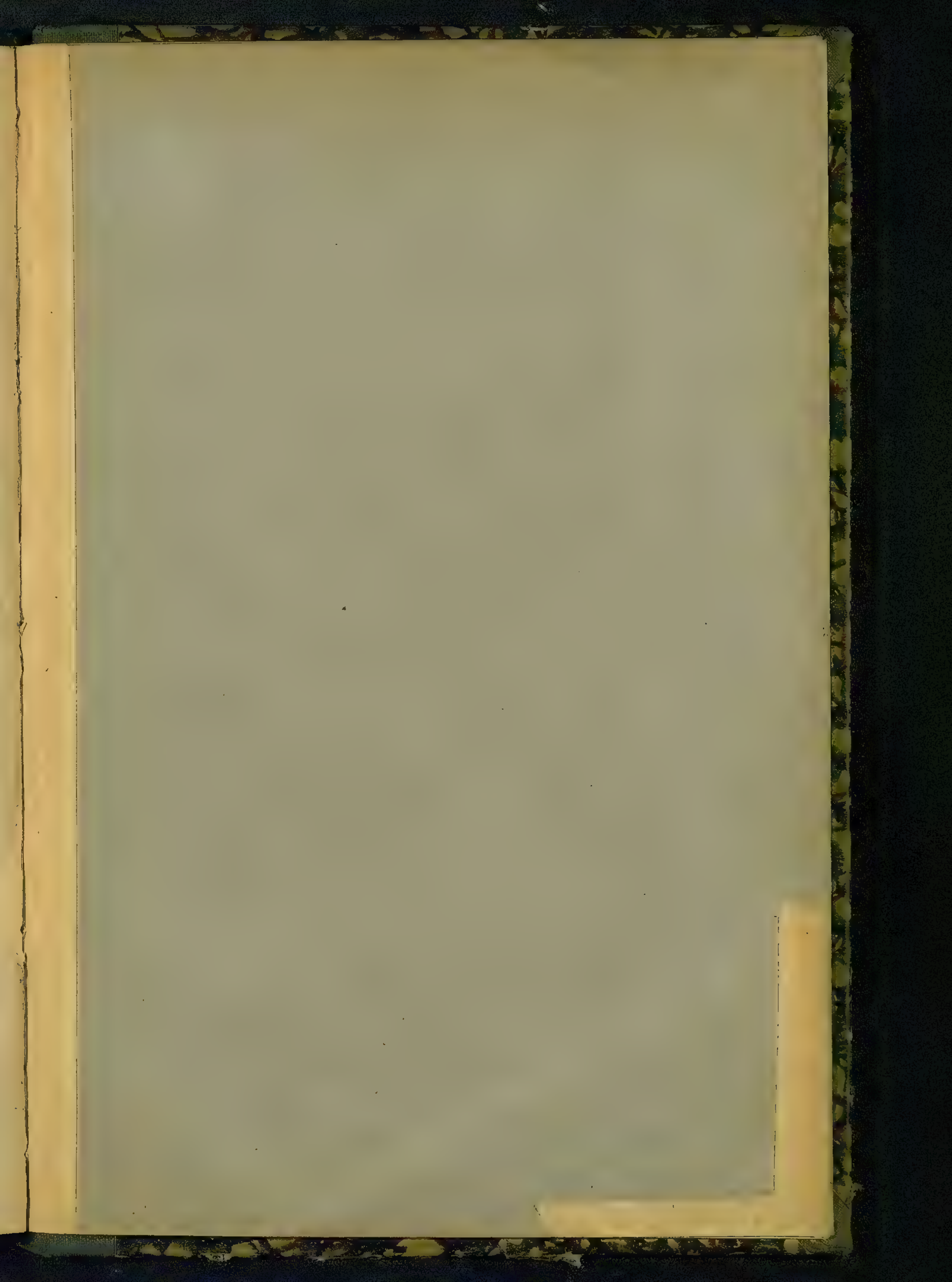
[1]) Объ автономіи въ нашей литературѣ см. *Кульчицкій*. Автономія и федерація въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ. Пер. съ польскаго. Москва 1907. Конституціонное государство. Сборникъ статей. Статья *З. Авалова*. Областные сеймы (федерализмъ), стр. 273 и сл. *Лазаревскій*. Автономія. Спб. 1906.

рями отъ Англіи ея колоніями и краями континентальныхъ государствъ, находящимися подъ бокомъ иногда самой столицы, какъ Финляндія въ Россіи. Невольно возникаетъ вопросъ, почему авторы, вродѣ Гачека и у насъ Корфа, проводятъ параллель Финляндіи съ Канадой, а не съ Ирландіей, напримѣръ, находящейся въ обладаніи той же Англіи, но, въ виду ея особыхъ условій, именно близко подходящей къ положенію краевъ континентальныхъ странъ, до сихъ поръ не имѣющей и десятой доли того, что имѣютъ Канада или Австралія? Введеніе той или иной формы управленія въ отношеніи областей государства, повторяемъ, дѣло политики. Но политика не можетъ не руководиться началами, даваемыми наукой, и политикъ, даруя извѣстной части государства самоуправленіе или автономію, не долженъ смѣшивать этихъ понятій съ понятіемъ несувереннаго государства. Понятіе государства важно въ концѣ концовъ не только съ точки зрѣнія лишь теоретической отчетливой классификаціи политическихъ союзовъ, но и съ точки зрѣнія жизни, практики. Государство имѣетъ особыя права и особое положеніе въ международномъ союзѣ, поэтому то и въ союзномъ государствѣ его государства-члены, лишаясь суверенитета, все таки стремятся сохранить хоть тѣнь международнаго бытія въ видѣ, въ исключительныхъ случаяхъ и подъ контролемъ союзной власти осуществляемыхъ, нѣкоторыхъ правъ международныхъ сношеній. И не даромъ стараются различныя области съ сепаратистическими тенденціями доказать свой государственный характеръ. Онѣ хорошо сознаютъ, что въ публично-правовой сферѣ понятіе государства также центрально и велико, какъ понятіе собственности въ правѣ частномъ.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Замѣченныя опечатки:

					Напечатано:	Слѣдуетъ читать:
Стр.	12	строка	1	снизу	112	162
„	66	„	6	„	vol. I	vol. III
„	75	„	15	„	отдѣльные	отдѣльныя
„	123	„	1	сверху	остановымся	остановимся
„	297	„	2	„	1886	1896



Цѣна 3 руб.

СОЧИНЕНІЯ ТОГО-ЖЕ АВТОРА:

Очеркъ организаціи управленія британской индійской имперіи. Кіевъ 1908 г.

Отвѣтственность министровъ. Кіевъ 1909 г. (распродано).

Новое направленіе во французской юриспруденціи. Кіевъ 1910.

Изъ лекцій по энциклопедіи права. Кіевъ 1910 г. (распрод.).

Научная дѣятельность и труды профессора А. В. Романовича-Славатинскаго. Кіевъ 1911 г.